Die Finanzgebarung des preußischen Staates zur Zeit des Verfassungskonfliktes 1862-1866.

(Eine Untersuchung auf Grund unveröffentlichten Aktenmaterials aus dem Preußischen Geheimen Staatsarchiv.)

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

HANS-JOACHIM VON COLLANI

Gerichtsreferendar aus Potsdam.

1 9 39

DISSERTATIONS-VERLAG G. H. NOLTE DÜSSELDORF

Referent: Professor D. Dr. Bredt.

Korreferent: Professor Dr. Herrfahrdt.

INHALTS-VERZEICHNIS

Vorwort.

Schrifttum.

Teil I: Die Behandlung des Staatshaushalts in den Jahren 1862—1866.

Abschnitt 1: Die rechtliche Beurteilung 1
1. Der Standpunkt des Königs und der Regierung. Die Lückentheorie 1
2. Die Stellungnahme des Abgeordnetenhauses und andere Rechtsansichten 4

Abschnitt 2: Die Richtlinien des Staatsministeriums für die budgetlose Verwaltung 7

Abschnitt 3: Die Erteilung der Indemnität 20

Teil II: Die außerordentlichen Finanzmaßnahmen der Jahre 1862—1866.

Abschnitt 1: Die Finanzierung des dänischen Krieges 1864 . . 25
1. Die Zehn-Millionen-Anleihe 25
2. Geldbeschaffungspläne des Staatsministeriums . 27
3. Ablehnung der von der Regierung nachgesuchten Genehmigung der Kriegsfinanzierung . . . 31

Abschnitt 2: Die Politik des Abgeordnetenhauses im Jahre 1865 gegenüber Finanzvorlagen der Regierung . . 34

Abschnitt 3: Die Finanzierung des deutschen Krieges . . . 36
1. Pläne Bismarcks 36
2. Der Vertrag der Regierung mit der Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft. Die Behandlung des Staatsvermögens 40
3. Geldbeschaffungsversuche durch Verwertung staatseigener Wertpapiere 45
4. Die Darlehnskassenverordnung vom 18. Mai 1866 48
5. Die staatlichen Saarbergwerke 51
6. von der Heydts Eingreifen und die Genehmigung der Kriegsfinanzierung 53

VORWORT.

Es ist bisher noch nicht der Versuch unternommen worden, die Finanzgebarung des preußischen Staates während des Verfassungskonfliktes im Zusammenhang und unter rechtlichen Gesichtspunkten darzustellen. Wenn man bedenkt, daß es sich um einen Zeitabschnitt handelt, in welchem der Weg zu Preußens Vorherrschaft in Deutschland über zwei Kriege und über den Widerstand im eigenen Lande hinwegführt, gewinnt die Frage, welche finanziellen Grundlagen Bismarcks erfolgreiche Politik hatte, einige Bedeutung. Gleichen doch die Finanzen, wie Friedrich II. schreibt[1]), den Nerven im menschlichen Körper, die alle Glieder in Bewegung setzen.

Der Konflikt auf der einen und die große Politik auf der anderen Seite stellten besonders an den Finanzminister hohe Anforderungen, die der bis kurz vor Ausbruch des Krieges von 1866 amtierende Finanzminister v. Bodelschwingh nicht erfüllen konnte. Da sich der Mangel einer geeigneten Persönlichkeit im Finanzministerium während des Konfliktes empfindlich bemerkbar machte, wandte sich Bismarcks unermüdliche Tatkraft den schwierigsten Fragen des Finanzwesens zu. Es ist reizvoll, Bismarcks Tätigkeit auch auf diesem ihm nicht heimischen Gebiet kennen zu lernen und seine rastlosen, nicht immer glücklichen Anstrengungen, der Scylla und Charybdis: dem inneren Konflikt und der gefahrvollen Außenpolitik zu entgehen, zu beobachten. Erst der Wiedereintritt des fachkundigen Finanzministers v. d. Heydt vor Beginn des deutschen Krieges enthob den Ministerpräsidenten der Notwendigkeit, sich mit Finanzoperationen großen Stils zu befassen.

Meine Abhandlung stützt sich vornehmlich auf bisher unveröffentlichtes Aktenmaterial im Preußischen Geheimen Staatsarchiv, dessen Benutzung Herr Staatsarchivrat Dr. Meißner mir in liebenswürdiger Weise erleichterte; ich danke ihm an dieser Stelle nochmals für seine stete Hilfsbereitschaft.

1) „Grundriß der preußischen Regierung", 1776.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547922_0038

SCHRIFTTUM

A. Ungedrucktes Aktenmaterial des Preußischen Geheimen Staatsarchivs.

Acta secr. des Staatsministeriums, betr. die in den Conseil-Sitzungen aufgenommenen Original-Protokolle, 1859—1877. (citiert: Kronrats-Prot.).

Acta des Staatsministeriums, betr. die im Staatsministerium aufgenommenen Original-Protokolle, 1862—1866. (citiert: St. M.-Prot.).

Acta des Staatsministeriums, betr. die Bereitstellung der Geldmittel für den Krieg gegen Dänemark im Jahre 1864. (citiert: Geldmittel 1864).

Acta des Staatsministeriums, betr. die Bereitstellung der Geldmittel zur Deckung der Kosten des Krieges im Jahre 1866. (citiert: Kriegskosten 1866).

Acta des Finanzministeriums, betr. das bei Ausführung des Staatshaushaltsetats für die Jahre 1862—1865 zu beobachtende Verfahren. (citiert: Verfahren).

Acta des Finanzministeriums, betr. die Gründung öffentlicher Darlehnskassen und die Ausgabe von Darlehnskassenscheinen, 1866. (citiert: Darlehnskassen).

Acta des Finanzministeriums, betr. die Ablösung des Aktien-Amortisations-Rechtes gegen die Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft 1865—1868. (citiert: Köln-Minden).

Seehandlungs-Präsidium, Acta secr., betr. die diesseits in Paris versuchte Lombardierung der im Besitz des Staates befindlichen 14 Mill. Köln-Mindener Stammaktien und 3 600 000 Tlr. div. Staatsanleihen. (citiert: Seehandlung).

B. Druckschriften.

Anschütz: Kommentar zur preußischen Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850, 1912.

A. Bergengrün: Staatsminister August Freiherr von der Heydt, Leipzig 1908.

I. C. Bergius: Grundsätze der Finanzwissenschaft mit besonderer Beziehung auf den preußischen Staat, 1877.

Bismarck: Gedanken und Erinnerungen, Cotta Neuausgabe 1928, (citiert: Ged. u. Er.).

Bismarck: Gesammelte Werke, Friedrichsruher Ausgabe 1924 ff.
Bd. 4—6, Polit. Schriften 1862—1867 (Fr. Thimme).
Bd. 7 Gespräche (W. Andreas).
Bd. 10 Reden 1847—1897 (Schüssler) (citiert: Ges. W.).

Bismarck: Sämtliche Briefe, Bd. II: 1862—1893 (Wolfgang Windelband und Werner Frauendienst). (citiert: Briefe).

Ludwig Dehio: Beiträge zu Bismarcks Politik im Sommer 1866 unter Benutzung der Papiere Robert von Keudells (in Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte, 1934 Bd. 46. S. 147 ff.).

Rudolf Gneist: Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands, Berlin 1867.

Rudolf Gneist: Gesetz und Budget (Konstitutionelle Streitfragen aus der preußischen Ministerkrisis vom März 1878) Berlin 1879.

Rudolf Gneist: Die Militärvorlage von 1892 und der preußische Verfassungskonflikt von 1862—1866, Berlin 1893.

Eva Hahndorff: Das Budgetrecht in den Verhandlungen des preußischen Landtags. Ein Beitrag zur preußischen Verfassungsgeschichte von 1848—1866. Phil. Dissertation. Berlin 1930.

Fritz Hellwig: „Der Kampf um die Saar" 1860—1870. Beiträge zur Rheinpolitik Napoleons III., in „Forschungen zur neueren und neusten Geschichte", Heft 3 (Herausgegeben von Herm. Oncken) Leipzig 1934.
R. v. Keudell: Fürst und Fürstin Bismarck, Erinnerungen aus den Jahren 1846—1872, Berlin 1901.
P. Laband: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, 1871.
P. Laband: Staatsrecht des deutschen Reiches, 2. Bd. 1895.
Eduard Lasker: Zur Verfassungsgeschichte Preußens, Leipzig 1874.
Fritz Löwenthal: Der preußische Verfassungsstreit 1862—1866, München 1914.
Eduard Wilhelm Müller: Das Wesen des parlamentarischen Budgetrechts und der Indemnitätserteilung. Juristische Dissertation. Jena 1909.
Hermann Münch: Adolph von Hansemann, Berlin 1932.
Eugen Richter: Das preußische Staatsschuldenwesen und die preußischen Staatspapiere, Breslau 1869.
Gerhard Ritter: Die Entstehung der Indemnitätsvorlage von 1866, Histor. Zeitschrift 1915.
Waldemar Graf von Roon: Denkwürdigkeiten aus dem Leben des Generalfeldmarschalls Kriegsministers Graf von Roon, Bd. II, 1897.
Ludwig v. Rönne: Staatsrecht der preußischen Monarchie. 2. Bd., 1869 ff.
Schulthess: Europäischer Geschichtskalender 1862—1866.
Stadelmann: Das Jahr 1865 und das Problem von Bismarcks deutscher Politik, Histor. Zeitschrift 1933, Beiheft 29.
Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses 1862—1866. (citiert: Sten. Ber. Abg.h.).
Heinrich v. Sybel: Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I. 4. Bd., 1892.

TEIL I:

DIE BEHANDLUNG DES STAATSHAUSHALTS IN DEN JAHREN 1862—1866.

Abschnitt 1:

Die rechtliche Beurteilung.

1. Der Standpunkt des Königs und der Regierung. Die Lückentheorie.

Der Konflikt zwischen der die Anschauung des Königs vertretenden Regierung und dem Abgeordnetenhaus, der in den Jahren 1862 bis 1866 kein Etatgesetz zustande kommen ließ, hätte seiner Ursache nach auf einem anderen Boden ausgetragen werden müssen; denn der Streitpunkt, welcher den Anlaß zu einer Meinungsverschiedenheit über Auslegung und Anwendung der Verfassung bildete, war die Reorganisation des Heerwesens. Diese bedurfte einer besonderen gesetzlichen Regelung und hätte nicht, wie Gneist es bezeichnete, „in den Schnürleib der Budgetberatung", die zu jährlich wechselnden Beschlüssen führt, gepreßt werden sollen. Daß die strittige Frage sich auf dieses Gebiet verschob, lag teilweise an ungeschickter Parteipolitik und nicht zuletzt an der seitens der Regierung gegenüber der Landesvertretung eingenommenen mehr oder weniger beabsichtigten unklaren Haltung. Das Ministerium der „neuen Aera" war einer rechtlichen Lösung der Heeresreorganisation, die schon 1860 nach einer endgültigen Klärung drängte, aus dem Wege gegangen, hatte aber ihre allmählich beginnende Durchführung geschehen lassen, die — höchst widerspruchsvoll — ihre finanzielle Unterlage in provisorischen Bewilligungen zur Aufrechterhaltung der Kriegsbereitschaft fand.

Bis 1862 ließ sich auf diese Weise die Mitwirkung der Volksvertretung an der Feststellung einer neuen gesetzlichen Grundlage des Heerwesens umgehen; als der Versuch, die Mittel dafür im Ordinarium des Etats durchzusetzen, sich als undurchführbar erwies, kam es zum offenen Ausbruch des Konfliktes. Im Bericht der Budgetkommission [1]) hieß es, es sei ein Widerspruch, wenn die Regierung provisorische Geldbewilligung und dauernde tatsächliche Zustände nebeneinanderstelle; die Ablehnung der Mehrforderung sei deshalb geboten, weil die tatsächliche Fortexistenz der Reorganisation die gesetzlich bestehende Wehrverfassung in wesentlichen

1) Sten. Ber. Abg.h. 1862. Anl. Nr. 126, S. 1173 ff.

Bestimmungen derselben umgehe, diese Bestimmungen nur scheinbar respektiere, ja sich schon im wirklichen Widerspruch zu diesen Bestimmungen befinde. Als die Absetzung der Reorganisationskosten im Plenum zu befürchten war, hielten die Minister, auch der Kriegsminister von Roon, zur Vermeidung des Konfliktes den Vermittlungsvorschlag von Stavenhagen-Sybel-Twesten, der die zweijährige Dienstzeit vorsah [2]), für einen annehmbaren Ausweg. Allein der König, der die Reorganisation als sein eigenstes Werk ansah, wollte in der bewegten Sitzung des Staatsministeriums am 17. September 1862 abdanken, wenn ihn seine Minister in der Frage der dreijährigen Dienstzeit im Stich ließen. Er gab diesen Gedanken erst auf, als Bismarck ihm in der historischen Unterredung vom 22. September 1862 erklärte [3]), für die Reorganisation einzutreten, auch gegen die Beschlüsse des Landtags.

Damit stand eine budgetlose Regierungsführung vor der Tür, über welche die verschiedensten staatsrechtlichen Auffassungen herrschten.

Der König wurde niemals in seiner Ansicht erschüttert, daß die ohne Mitwirkung des Landtages geführte Finanzverwaltung rechtmäßig sei. In einem Brief an Freiherrn von Vincke-Olbendorf vom 2. Januar 1863 beklagt sich der König [4]), das Abgeordnetenhaus mache die Ausführung des Art. 99 Verf.U. unmöglich, sodaß er wegen der entgegengesetzten Beschlüsse der beiden Kammern als guter Hausvater das Haus weiterführen und spätere Rechenschaft geben müsse. Als nach Ende des deutschen Krieges 1866 eine Abordnung des Abgeordnetenhauses dem König eine Adresse überreichte, mußte sie von ihm hören, er habe so handeln müssen, als kein Etatgesetz zustande gekommen sei, wie es geschehen; er werde immer so handeln müssen, wenn sich ähnliche Zustände wiederholen sollten [5]).

Die Auffassung, die sich der König zu eigen gemacht hatte, erschien am 14. August 1862 als „Lückentheorie" in der halbamtlichen Sternzeitung. Diese Theorie hält die Verfassungsurkunde insofern für lückenhaft, als keine Bestimmung für den Fall vorhanden ist, daß das Herrenhaus den vom Abgeordnetenhaus abgeänderten Etat verwirft und den ursprünglichen Etat so, wie ihn die Regierung vorgelegt hat, annimmt. In solcher Lage müsse der zuletzt zustande gekommene Etat weitergeführt werden, weil die Regierung zur Fortführung der Staatsgeschäfte, insbesondere zur Erfüllung der völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Verbindlichkeiten verpflichtet sei.

Es ist zwar unbestreitbar, daß jedenfalls die zivilrechtlichen Verpflichtungen des Staates erfüllt werden müssen, aber die Lückentheorie verkennt, daß ein Etatsgesetz seiner Natur nach nur für ein

2) Sten. Ber. Abg.h. 1862 Anl. Nr. 127.
3) Ged. u. Er., S. 246 (Kap. 11 Abschn. 3).
4) Ged. u. Er., S. 274 (Kap. 14 Abschn. 2).
5) Hahndorff, S. 120.

Jahr Geltung hat; denn ein Jahresetat kann den wechselnden Staatsbedürfnissen der folgenden Jahre unmöglich Rechnung tragen.

Die beim Eintritt Bismarcks ausscheidenden Staatsminister von der Heydt (Finanzen), Graf von Bernstorff (Auswärtiges), von Holzbrinck (Handel) hielten ein Regieren nach Maßgabe des Etats des letzten Jahres nur so lange für zulässig, als der Landtag über den neuen Etat keinen Entschluß gefaßt habe.

Der König und auch Bismarck bemühten sich sehr, von der Heydt zu halten, der sowohl in seiner dreizehnjährigen Tätigkeit als Handelsminister bis zum 17. März 1862, wie auch daran anschließend als Finanzminister seine hervorragenden Fähigkeiten unter Beweis gestellt hatte; in dieser letzten Stellung hatte er außerdem für den damaligen Ministerpräsidenten Fürsten Hohenlohe-Ingelfingen den Vorsitz im Staatsministerium führen müssen [6]). Immerhin hatte v. d. Heydt bei seinem Rücktritt Bismarck noch versichert, er stünde als Ersatzmann zur Verfügung; aber mit dem an seine Stelle tretenden Karl von Bodelschwingh, der schon unter Manteuffel Finanzminister war, wollte er nicht in einem Ministerium zusammen arbeiten [7]). Diese Verstimmung war auf Meinungsverschiedenheiten in der staatlichen Eisenbahnpolitik zurückzuführen; v. d. Heydt wünschte im Gegensatz zu Bodelschwingh die Verstaatlichung der Bahnen [8]).

Man kann aus Bismarcks Äußerungen nicht den Eindruck gewinnen, daß er, der als reiner Realpolitiker „die Dinge faßte, wie sie eben liefen", persönlich einer bestimmten Rechtstheorie huldigte. Für ihn war, wie er in der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 27. Januar 1863 bemerkte, „die Notwendigkeit maßgebend, daß der Staat existiere und daß er es nicht darauf ankommen lassen könne, was daraus werde, wenn man die Kassen schließe". Der Kern seiner persönlichen Auffassung kommt in einem Brief an den damaligen sächsischen Ministerpräsidenten Grafen von Beust vom 1. Oktober 1862 [9]) zum Ausdruck: „In Betreff unserer inneren Angelegenheiten ist es meine nächste Absicht, gegen das wachsende Übergewicht des Hauses der Abgeordneten und des parlamentarischen Beamtentums die Schwerkraft der Krone zu wahren und zu stärken ... eingedenk, daß unser Verfassungseid die ‚Treue dem König' voranstellt."

Der Standpunkt der Regierung, den Bismarck in der 94. Sitzung der Budgetkommission [10]) am 30. September 1862 zuerst bekannt gab, wich etwas von der oben geschilderten Lückentheorie ab. Dem Referenten von Forckenbeck, der das Budgetrecht des Abgeordnetenhauses als Ausgabebewilligungsrecht kennzeichnete, entgegnete Bismarck, ein ausschließliches Bewilligungsrecht stehe dem Abgeordnetenhaus nicht zu, den Ausdruck „bewilligen" kenne die Ver-

6) Bergengrün, S. 285.
7) Briefe, Nr. 916, vom 3. Oktober 1862.
8) Bergengrün, S. 184 ff.
9) Briefe, Nr. 921.
10) Sten. Ber. Abg.h. 1862, Anl. zu Nr. 151, S. 1606 ff.

fassung nicht; der neue Etat komme vielmehr, wie jedes andere Gesetz, nur durch Vereinbarung aller drei Gesetzgebungsfaktoren zustande. Verweigere einer von ihnen seine Zustimmung, so sei „tabula rasa" vorhanden. Daraus ergebe sich ein Notrecht der Regierung, die Verwaltung ohne ein Etatgesetz weiterzuführen. Alle Rechte, welche die Verfassung nicht ausdrücklich den anderen Faktoren übertragen habe, seien der Krone verblieben [11]). Noch deutlicher kommt diese Auffassung in den Worten Bismarcks in der Sitzung des Abgeordneten-Hauses am 27. Januar 1863 zum Ausdruck, wo Bismarck das Verfassungsleben als eine Reihe von Kompromissen bezeichnete: „... Wird der Kompromiß dadurch vereitelt, daß eine der beteiligten Gewalten ihre eigene Ansicht mit doktrinärem Absolutismus durchführen will, so wird die Reihe der Kompromisse unterbrochen und an ihre Stelle treten Konflikte, und Konflikte, da das Staatsleben nicht stillzustehen vermag, werden zu Machtfragen; wer die Macht in Händen hat, geht dann in seinem Sinne vor, weil das Staatsleben auch nicht einen Augenblick stillstehen kann." — Die Lücke [12]), führte Bismarck weiter aus, fülle sich nach altem Recht wieder aus, wo das neue Recht nicht decke, so daß also in Preußen die Machtvollkommenheit des absoluten Regiments wieder einzutreten habe, wo das Staatshaushaltsgesetz fehle.

Die Berufung auf ein Notrecht ist verfehlt. Ein Notrecht, d. h. königliches Verordnungsrecht, ist nach der Verfassung nur zulässig zur Beseitigung eines Notstandes, dessen Voraussetzungen Art. 63 geregelt hat; einen etatlosen Zustand aber kennt die Verfassung nicht. Außerdem ist in einem konstitutionellen Staat für ein Zurückgreifen auf die schrankenlose Machtfülle des Absolutismus kein Raum. Zutreffend ist die Bemerkung Gneists [13]), ein Notrecht sei höchstens angebracht gegenüber einem Faktor, der einen Notstand durch Versagung der Mittel zur Staatsführung herbeiführe; der Landtag habe aber 136 Millionen Taler gewährt und nur die Reorganisationskosten nicht bewilligt.

2. Die Stellungnahme des Abgeordnetenhauses und andere Rechtsansichten.

In der Ablehnung der Rechtsauffassung der Regierung war das Abgeordnetenhaus mit Ausnahme der wenigen Konservativen einig. In der Aufstellung der Gegengründe traten jedoch Unterschiede zwischen der zahlenmäßig überlegenen Fortschrittspartei und den anderen Liberalen hervor. Die meisten Abgeordneten der Konfliktszeit, auch Gneist, sahen in dem Budgetbewilligungsrecht den Angelpunkt der Verfassung. „Eine Verfassung, welche dies Recht

11) Sten. Ber. Abg.h. 1862 Anl. zu Nr. 151.
12) Sten. Ber. Abg.h. 1863 Sitzung am 27. Januar 1863, S. 53 ff.
13) Sten. Ber. Abg.h. 1862, 60. Sitzung, 6. Oktober S. 2119.

nicht enthielte, verdient nicht den Namen einer Verfassung“ [14]), äußerte der Führer der Fortschrittspartei Waldeck. Der ebenfalls dieser damals extremsten politischen Richtung angehörende Abgeordnete Lasker [15]) bezeichnete den Etat als Vollmacht, welche die Regierung zu Einnahmen und Ausgaben erst berechtigte. Der Art. 99 Verf.U. kenne keine Verschiedenheit der Ausgaben nach dringlichen und entbehrlichen, ordentlichen und außerordentlichen. Zwar gebe Art. 109 der Regierung die Befugnis, die bestehenden Steuern und Abgaben zu erheben, nicht aber sie zu verwenden. Solange nicht die Landesvertretung diese Einnahmen als „bewilligte“ der Regierung zur Verfügung gestellt habe, dürfe sie diese Mittel nur wie ein Verwalter fremder Sachen „verwahren“ und lediglich wie ein „depositum“ behandeln.

Diese überspitzte Auffassung krankt an dem Fehler, privatrechtliche Begriffe ohne weiteres auf öffentliche Rechtsverhältnisse zu übertragen. Die Folgerung Laskers, daß die Staatsverwaltung durch Nichtleistung aller Ausgaben stillstehen und dadurch der Ruin des Staates herbeigeführt werden soll, zeigt, daß nur eine derartige rein theoretische Beurteilung zu einem scheinbaren Gegensatz zwischen den Forderungen des Rechts und den Bedürfnissen des Lebens führen kann. Die Regierung mußte zur Aufrechterhaltung des staatlichen Organismus die Verwaltung fortführen, aber — abgesehen von privatrechtlichen Verbindlichkeiten — ohne Rechtstitel. Das Verschulden der Regierung lag auf einem anderen Gebiet, nämlich in der Erzwingung der Heeresreorganisation [16]).

Dieser Ansicht kommt der liberale Abgeordnete Gneist, der sich im Verwaltungsrecht einen Namen erworben hat, am nächsten. Er rügte vor allem, daß die Heeresreorganisation auf dem Wege der Budgetberatung geregelt werden solle. Die Regierung müsse sich gemäß Art. 99 jedes Jahr ein Ermächtigungsgesetz für die Verwaltung holen [17]). Ergebe sich keine Zustimmung, dann habe die Regierung solange neue Etatvorlagen zu machen, bis die Einigung aller drei Gesetzgebungsfaktoren erzielt sei. Zwar ginge die Behauptung zu weit, daß die Regierung keinen Taler verausgaben dürfe, auch wenn rechtlich bindende Verpflichtungen zu erfüllen seien. Willkürlich aber seien alle Ausgaben, die das Abgeordnetenhaus abgelehnt habe und auch in anderen Gesetzen nicht begründet seien. Hätte das Herrenhaus den Etat des Abgeordnetenhauses angenommen, dann würden nur die Reorganisationskosten auf eigene Verantwortung vom Ministerium zu vertreten sein; durch die Verwerfung des ganzen Etats seitens des Herrenhauses trage das Ministerium nun die Verantwortung für alle Verwaltungsausgaben. Gneist bedauerte den Mangel eines Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit; denn erst dadurch könne das Budgetrecht wieder-

14) Sten. Ber. Abg.h. 60. Sitzung am 6. Oktober 1862, S. 2102.
15) Lasker, S. 341, 344, 346—48.
16) vgl. S. 7.
17) Sten. Ber. Abg.h. 1865, 28. März, 29. Sitzung S. 797 ff.

hergestellt werden. Als später Gneist zur nationalliberalen Partei übertrat, die in Zukunft die Stütze der Bismarckschen Politik bildete, folgte er der Ansicht Labands[18]).

Laband[19]) kommt auf Grund seiner Unterscheidung von materiellem und formellem Gesetz zu dem Schluß, daß das Etatsgesetz nur ein Gesetz im formellen Sinne sei, d. h. keine Rechtsregel aufstelle, sondern nur „wie" ein Gesetz das Zustandekommen durch Zustimmung aller Faktoren verlange. In materieller Hinsicht sei es ein Verwaltungsakt. Das Budgetgesetz könne nicht ausschließlich die Grundlage der Finanzverwaltung sein. Fast alle Behörden und Anstalten trügen einen provisorischen Charakter, wenn die ganze Staatsorganisation von der jeweiligen Landtagsmehrheit abhängig gemacht wäre. Es könne keinen Grundsatz im Staatsrecht geben, der zum Selbstmord des Staates führe. Das Budgetgesetz habe nur die Bedeutung, daß die Notwendigkeit und Nützlichkeit gewisser Ausgaben von Regierung und Landtag übereinstimmend anerkannt und die Regierung im Voraus entlastet werde, so weit sie sich innerhalb der Etatsansätze halte. Diese Wirkung trete nicht ein, wenn ein Etatgesetz fehle. Da der Etat die Befugnisse der Regierung zur Finanzverwaltung nicht konstituiere, bilde die rechtliche Grundlage „das geltende Recht". Die Führung der Verwaltung nach den geltenden Gesetzen sei als Grundsatz anzusehen. Auch Laband teilt wie Gneist die Ausgaben in solche ein, welche zur Erhaltung der bestehenden Staatseinrichtungen erforderlich sind, und in solche, bei denen das nicht der Fall ist.

Die Berechtigung der Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz, von der Laband ausgeht, mag dahingestellt bleiben. Aus den Art. 99, 62 Verf.U. ergibt sich jedoch, daß die Verfassung die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Etatsfeststellung vor Beginn des Etatsjahres erfordert, gleichgültig ob man diese als einen Verwaltungsakt oder als einen Akt materieller Rechtsetzung ansieht. Man muß ferner den Zusammenhang beachten, in welchem die Art. 99 ff. Verf.U. zueinander stehen. Die Verfassung trifft für Etatsüberschreitungen in Art. 104 eine Regelung, keine aber für einen etatlosen Zustand. Da die Verfassung eine Etatsüberschreitung kennt, so hätte sie erst recht eine Bestimmung vorgesehen für den schwereren Fall: eine Regierungsführung ohne Etatgesetz, wenn man mit dieser als einer innerhalb des Verfassungslebens vorkommenden Möglichkeit gerechnet hätte. Aus dem Fehlen einer für einen solch wichtigen Fall doch unbedingt erforderlichen Anordnung ergibt sich, daß Art. 104 die Grenze der Verfassung darstellt. Daher kann man nicht, wie Laband[20]) will, denselben Ausweg, den Art. 104 für Etatsüberschreitungen vorsieht, auf die etatlose Verwaltung anwenden. Laband führt einerseits die von der Regierung nicht zu vertretende Unmöglichkeit an, daß ein Etat-

18) Gneist, „Gesetz und Budget", 1879. (Konstit. Streitfragen . . .) S. 166.
19) Laband, Budgetrecht, S. 643, 659, 668, 679; Staatsrecht II. S. 965.
20) Laband, Budgetrecht, S. 705.

gesetz aus politischen Ursachen, die in der Haltung des betreffenden Abgeordnetenhauses liegen, nicht zustande kommt. Auf der anderen Seite ist es unmöglich, daß in Ermangelung eines Etatgesetzes die Verwaltung des Staates stockt und zu dem Ruin des Staates führt. Hat nicht aber die Regierung durch Verbindung der Heeresreorganisation mit der Etatsfeststellung selbst diese Unmöglichkeit verschuldet, da ihr die gegenteilige Ansicht der Kammer bekannt war? — An dieser Frage, die man sich vorlegen muß, um eine vom rechtlichen Standpunkt aus unparteiliche Beurteilung zu gewinnen, geht Laband vorbei. Er hält das Aussetzen von Staatspreisen für Pferderennen und die Unterstützung von Heidenmissionen ohne Mitwirkung der Landesvertretung für ein willkürliches Vorgehen der Regierung [21]); das naheliegendste Beispiel, die Ausgaben für die Heeresreorganisation, erwähnt er nicht. In einem Verfassungsstaat ist ein Zusammenwirken aller Faktoren bei der Bildung des Staatswillens erforderlich. Dem Recht des einen Faktors entspricht eine Pflicht des anderen, was besonders für die Festsetzung des Staatshaushalts von Bedeutung ist [22]). Das Abgeordnetenhaus war zur Verweigerung der Mittel für die Heeresumwandlung und zur Verwerfung des Regierungsetats berechtigt; das Ministerium hätte danach eine neue Vorlage ohne die Reorganisationskosten machen müssen. Durch deren Beibehaltung und die Änderung des Heerwesens überschritt die Regierung ihr Budgetrecht unter Verletzung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses [23]). Die Regierung war an der Reihe, nachzugeben, nicht aber die Abgeordneten, wie Bismarck [24]) verlangte.

Abschnitt 2:

Die Richtlinien des Staatsministeriums für die budgetlose Verwaltung.

Das Abgeordnetenhaus verwies die Kosten der Reorganisation vom Ordinarium in das Extraordinarium und strich sie dort am 29. September 1862 [25]). Am gleichen Tage zog Bismarck den Voranschlag für den Staatshaushalt des Jahres 1863 zurück, um ihn vor demselben Schicksal zu bewahren. Daraufhin beschloß am 7. Oktober 1862 das Abgeordnetenhaus nach dem Antrage der Budgetkommission, es sei verfassungswidrig, wenn die Regierung eine Ausgabe verfüge, welche durch einen Beschluß des Hauses der Abgeordneten definitiv und ausdrücklich abgelehnt worden sei. Am 13. Oktober 1862

21) Laband, Budgetrecht, S. 660.
22) Müller, S. 43.
23) vgl. Müller, S. 56.
24) s. oben S. 4.
25) Sten. Ber. Abg.h. 1862, 53. Sitzung, S. 1861 ff.

erklärte das Abgeordnetenhaus, der Beschluß des Herrenhauses, das den Etatsentwurf des Abgeordnetenhauses verworfen, den der Regierung jedoch angenommen hatte, sei null und nichtig. Der Beschluß des Heerenhauses bedeute einen Verstoß gegen Art. 62.

In der Tat konnte dieser Beschluß des Herrenhauses ohne das Abgeordnetenhaus keine Wirkung haben; die Regierung vermochte sich auf diesen nicht zu stützen und versuchte es auch garnicht.

An demselben Tage wurde der Landtag geschlossen. In der Schlußrede betonte Bismarck [26]) die Notwendigkeit, den Staatshaushalt ohne die in der Verfassung vorgesehene Unterlage zu führen, sprach aber die Hoffnung aus, daß die zur Landeswohlfahrt erforderlichen Ausgaben die nachträgliche Genehmigung des Landtages erhalten würden. Bismarck hatte jedoch Unrecht mit der Ansicht, daß die auf Grund früherer Kreditbewilligungen der Landesvertretung ausgeführte Umformung der Heeresverfassung aufrecht erhalten werden müsse. Der Landtag hatte in den vorangegangenen Jahren nur für die Aufrechterhaltung der Kriegsbereitschaft anläßlich der durch den italienischen Krieg 1859 verursachten Spannungen außerordentliche Mittel bewilligt.

Das Staatsministerium stellte am 15. Oktober 1862 [27]) Grundsätze für die ordentliche Finanzverwaltung anstelle des Etatgesetzes unter Hinweis auf einen Ministerialbeschluß vom 16. Dezember 1850 auf, der indessen nur für den Fall berechnet war, daß das Etatsjahr bereits angefangen, der Staatshaushalt aber noch nicht zustande gekommen war. Jener Beschluß [28]) von 1850 lautete:

„In Erwägung, daß aus der in Art. 109 sanktionierten Forterhebung der bestehenden Steuern die Befugnis der Regierung, diese Steuern zu den Staatsbedürfnissen zu verwenden, von selbst folgt, daß die Entscheidung darüber, welche Ausgaben bis zur erfolgten gesetzlichen Feststellung der Ausgabeetats als unzweifelhafte und dringende Staatsbedürfnisse anzusehen sind, jedem Verwaltungschef innerhalb seines Departements zusteht,

daß aber für die Notwendigkeit derjenigen in dem Etat für 1851 aufgenommenen Ausgaben, welcher der laufenden Verwaltung angehören (Ordinarium) und lediglich aus dem festgestellten Etat für 1850 übernommen sind, eine durch die verfassungsmäßige Feststellung dieses Etats begründete Vermutung spricht,

wurde vom Staatsministerium verfügt:

1. diejenigen Ausgaben der laufenden Verwaltung (Ordinarium), die aus dem durch das Gesetz vom 11. März 1850 festgestellten Staatshaushaltsetat für 1850 unverändert in den Etat für 1851 übergegangen sind, können ohne besonderen Nachweis ihrer Notwendigkeit sofort zahlbar gemacht werden.

---

26) Sten. Ber. Abg.h. 1862 S. 2260.
27) St. m. Prot. 1862.
28) in Sten. Ber. Abg.h. 1851, 24. Februar 1851, S. 307.

2. Alle übrigen in den Staatshaushaltsetat für 1850 vorläufig aufgenommenen Ausgaben, also namentlich die der laufenden Verwaltung angehörenden Ausgabeerhöhungen und alle zur Bestreitung außerordentlicher Bedürfnisse bestimmten Ausgabefonds (Extraordinarium) dürfen nur dann angewiesen werden, wenn entweder eine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung besteht, oder die Ausgabe nach dem Ermessen des Verwaltungschefs ohne Gefahr für den geregelten Gang der Verwaltung oder für andere wichtige Staatsinteressen nicht ausgesetzt werden kann."

Da es in den nächsten zehn Jahren nicht gelang, den Etat vor Beginn des Etatjahres festzusetzen, griff das Staatsministerium stets auf diesen Beschluß von 1850 zurück. Das Abgeordnetenhaus hatte jedoch stets gegen dies Verfahren Widerspruch erhoben, sodaß die Bildung eines Gewohnheitsrechts verhindert wurde. In Verkennung der Rechtslage entgegnete Bismarck in der Sitzung der Budgetkommission am 30. September 1862 [29]) Forckenbeck, dessen Auslegung des Art. 99 widerspreche der zwölfjährigen Praxis des Landes. Dem König teilte Bismarck mit [30]):

„In der Budgetkommission habe ich schon mit Erfolg die von Ew. M. sanktionierte Auffassung und deren verfassungsmäßige Berechtigung vertreten, mit Erfolg insofern, als unsere Darlegung nach dem Inhalt der Verfassung unwiderleglich blieb und nur theoretische Ansichten dagegen vorgebracht werden konnten, welche nicht in unserer Verfassung stehen."

Aus dem Protokoll vom 15. Oktober 1862 sind folgende Anordnungen inhaltlich erwähnenswert [31]):

1. Betreffs der vom Abgeordnetenhaus nicht genehmigten Ausgaben ging die Ansicht des Staatsministeriums allgemein dahin, daß die vom Abgeordnetenhaus über den Etat für 1862 gefaßten Beschlüsse nicht als maßgebend angesehen werden könnten. Für die Frage, ob eine Ausgabe zu leisten sei oder nicht, sei nur der Umstand entscheidend, ob die Leistung der Ausgabe für die Fortführung der Verwaltung oder im Interesse der Landeswohlfahrt notwendig sei oder nicht. Unter diesen Gesichtspunkten sollen die nicht genehmigten Beträge

15 000 Taler von dem Dispositionsfond für politische Zwecke,
5 000 Taler von dem Fond zu geheimen Ausgaben für die höhere Polizei,
5 748 000 Taler für die Reorganisation der Armee

verwendet werden.

2. Betreffs der feststehenden persönlichen Ausgaben kam das Staatsministerium in Anbetracht dessen, daß eine Übernahme dauernder Verpflichtungen auf die Staatskasse zu vermeiden sei, zu dem Beschluß, die in dem Etat für 1862 in Ansatz gebrachten Besol-

29) vgl. S. 3 und Anm. 10 auf S. 3.
30) Briefe, Nr. 916, vom 3. 10. 1862.
31) St. M. Prot.

dungserhöhungen, Zuschüsse usw. in der Regel nicht zahlbar zu machen. Ist die Verwaltung neu zum Etat gebrachter Stellen durch einen eigenen Beamten notwendig, so ist dieser nur gegen diätarische Remuneration anzunehmen.

3. Die Verwendungen von dem Fond zur diätarischen Remunerierung von Hilfsarbeitern und zu ähnlichen Ausgaben sollen sich grundsätzlich innerhalb der im Etat für 1861 bestimmten Grenzen halten.

4. Über die Verwendung aller nach der Fraktion zu regulierenden Fonds für sächliche und vermischte Ausgaben soll das dienstliche Bedürfnis entscheiden, wobei sich von selbst versteht, daß jede zulässige Beschränkung der Ausgaben eintreten muß. Insoweit zu dieser Kategorie von Ausgaben fixierte Etatspositionen gehören, soll die Verwendung auf denjenigen Betrag beschränkt werden, welcher schon im vorhergehenden Etat für 1861 ausgesetzt war, sofern dieser nicht höher ist als der Etatsansatz für 1862.

5. Eine Verfügung über die bei Bau- und ähnlichen Fonds im Etat für 1862 vorgesehenen Erhöhungen soll nicht stattfinden, es sei denn, daß die Verwendung zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen des Staates notwendig sei.

6. Alle Beträge der in dem Abschnitt „außerordentliche und einmalige Ausgaben" stehenden Ausgaben, die zur Fortsetzung und Vollendung angefangener Bauten und Anlagen im Etat in Ansatz gebracht sind, sollen zur Verwendung gelangen, weil aus der Unterlassung solcher Ausgaben dem Land und der Staatskasse Nachteile erwachsen würden, dagegen sollen solche Ausgaben, die zum Beginn für Bauten usw. bestimmt sind, unterbleiben.

Über die Verwendung der übrigen einmaligen und außerordentlichen Ausgaben soll eine Verständigung mit dem Finanzminister stattfinden; maßgebend dafür seien nur rechtliche Verpflichtungen oder unaufschiebbare Bedürfnisse.

Diese vom Staatsministerium aufgestellten Grundsätze wurden wie alle derartigen Beschlüsse in den folgenden budgetlosen Jahren durch Königliche Order genehmigt. Sie hatten nicht die Bedeutung eines Gesetzes, sondern nur einer Anweisung an die Verwaltung; daher wurden sie auch im Jahre 1865 nicht in der Gesetzessammlung, sondern im Staatsanzeiger veröffentlicht[32]).

Bei der Eröffnung des Landtages[33]) am 14. Januar 1863 hob Bismarck hervor, daß sparsam regiert worden sei; man hätte aber diejenigen Ausgaben bestreiten müssen, welche zur ordnungsmäßigen Fortführung der Verwaltung, sowie zur Erhaltung und Förderung der bestehenden Staatseinrichtungen notwendig gewesen seien.

---

32) Vgl. S. 19.
33) Sten. Ber. Abg.h. 1863, Sitzung am 14. Januar 1863.

Es wurden im Abgeordnetenhaus drei Entwürfe zu einer Adresse an den König vorgeschlagen; alle betonten, daß die Regierung einseitig vorgehe und den Art. 99 verletze. Die Erwiderung des Königs, die am 6. Februar 1863 im Plenum verlesen wurde, nahm die Minister gegen den Vorwurf der Verfassungsverletzung in Schutz, wiederholte die Lückentheorie und tadelte, daß das Abgeordnetenhaus seine Befugnisse überschreite. Auf Vorschlag der Budgetkommission trat das Haus in die Beratung des Etats für 1863 „unter Vorbehalt der Feststellung derjenigen Ausgaben des Jahres 1862 ein, für die nach dem vom Abgeordnetenhaus festgesetzten Etat die Minister mit ihrer Person und ihrem Vermögen haftbar blieben“ [34]).

In einer der nächsten Sitzungen ereignete sich ein Zusammenstoß zwischen Roon und dem Vizepräsidenten, demzufolge das Ministerium an den weiteren Sitzungen nicht mehr teilnahm. Als die Abgeordneten daraufhin erklärten, sie hätten kein Mittel der Verständigung mit diesem Ministerium, wurde der Landtag geschlossen und später aufgelöst.

Die Regierung mußte sich nun wieder mit der Frage befassen, nach welchen Regeln sich die ordentliche Finanzverwaltung des Jahres 1863 vollziehen sollte. Die diesjährigen Etatsverhältnisse waren etwas anders als im Jahre 1862 gelagert. Durch die Auflösung des Landtages hatte dieser keinen Beschluß mehr über den Etat für 1863 — im Gegensatz zum Jahre 1862 — fassen können; wenn auch nach einer Wahl ein neuer Landtag 1863 noch zu einer Etatsfeststellung kommen konnte, so war dies doch höchstens gegen Ende des Jahres zu erwarten; bis dahin konnten die Ausgaben für die Staatsverwaltung nicht ausgesetzt werden. Das Staatsministerium ging auf den Beschluß vom 15. Oktober 1862 mit einigen — im folgenden inhaltlich wiedergegebenen — Änderungen in der Sitzung vom 9. Juni 1863 zurück [35]).

Eine Änderung des Punktes 2 der vorjährigen Richtlinien („feststehende persönliche Ausgaben“) hielt das Staatsministerium, wenn auch erst nach eingehender Erwägung des Für und Wider auf Grund der Erfahrung für notwendig, daß der Dienst in den nur kommissarisch oder diätarisch besetzten Beamtenstellen mit Unzuträglichkeiten wegen der geringeren Arbeitsfreude verbunden sei. So beschloß das Staatsministerium, „daß die in dem Staatshaushaltsetat für das Jahr 1862 in Ansatz gebrachten, in den Etat für das Jahr 1863 übernommenen, bei der Beratung dieses Etats nicht beanstandeten dauernden Ausgaben an Besoldungen für neue Beamtenstellen an Besoldungserhöhungen und an Zuschüssen für Unterrichtsanstalten und sonstige Staatsinstitute vom 1. Januar 1863 insoweit zahlbar zu machen sind, als nicht hiergegen in Bezug auf einzelne Ausgaben seitens der einzelnen Verwaltungschefs Bedenken obwal-

34) Sten. Ber. Abg.h. 1863, 17. Februar 13. Sitzung.
35) St. M. Prot. 1863.

ten, in welchem Fall auch ferner die Bezahlung zu beanstanden ist." Bei diesem Beschluß spielte der Gesichtspunkt eine Rolle, daß die Kammer diese Ausgaben zweimal, und zwar in den Jahren 1862 und 1863, bewilligt habe. Auf die Bewilligung einzelner Etatspositionen konnte sich indessen die Regierung nur stützen, um daraus später die Notwendigkeit dieser Ausgaben bei der Nachsuchung um deren nachträgliche Genehmigung herzuleiten.

Eine Änderung des Punktes 6 („extraordinäre und einmalige Ausgaben") schien dem Ministerium ebenfalls erforderlich zu sein; durfte man am 15. Oktober 1862 bei Festsetzung der Grundsätze für die Finanzverwaltung mit der Möglichkeit rechnen, daß das in diesem Staatsministerialbeschluß ausgesprochene Verbot, neue Anlagen und Bauten zu beginnen, nur von kurzer Dauer sein würde, so konnte sich jetzt nach Wegfall des erwarteten Etatsgesetzes für 1863 die Dringlichkeit von Neubauten stärker bemerkbar machen. Man setzte daher folgendes fest: „In Betreff der Verwendung der im Staatshaushaltsetat für 1863 zu einmaligen und außerordentlichen Ausgaben ausgesetzten Fonds bewendet es bei den Bestimmungen unter 6 des Staatsministerialbeschlusses vom 15. Oktober 1862 mit der Maßgabe, daß ausnahmsweise in dringenden Fällen auch der Beginn von Bauten und Anlagen und die Verwendung der für solche und ähnliche Zwecke ausgesetzten Dispositionsfonds gestattet werden soll, daß jedoch in jedem einzelnen Fall eine Verständigung mit dem Finanzminister vorangehen und die Genehmigung Sr. M. des Königs eingeholt werden muß."

Auch erwogen die Minister die Verfügung über diejenigen Ausgabefonds, die in der „Nachweisung der aus den Überschüssen des Jahres 1862 zu bestreitenden außerordentlichen Staatsausgaben für das Jahr 1863" aufgeführt waren. Diesen Gesetzentwurf [36]) hatte die Regierung Anfang Mai im Abgeordnetenhaus eingebracht, welches ihn der Budgetkommission überwiesen, aber nicht mehr im Plenum beraten hatte. Der Antrag der Kommission [37]) war dahin gegangen, das Abgeordnetenhaus solle die Regierung auffordern, die in diesem Gesetzentwurf enthaltenen außerordentlichen Staatsausgaben dem Extraordinarium des Staatshaushaltsetats für 1863 nachträglich hinzuzufügen. Diese Nachweisung, bei der es sich um 4½ Millionen Taler handelte, enthielt

1. nicht verwendete Ausgabefonds, die bereits im Etat für 1862 zu Beginn von Bauten bestimmt waren,

2. solche Ausgaben, welche Bestände etatsmäßiger Fonds aus dem Jahre 1862 bildeten und nach den bestehenden Verwaltungsgrundsätzen als Restausgaben in der Rechnung fortgeführt und den betreffenden Verwaltungen zur Verfügung geblieben sein würden, wenn der Staatshaushaltsetat für 1862 festgestellt worden wäre,

---

36) Sten. Ber. Abg.h. 1863, Anl.bd., Anl. Nr. 115, S. 828 ff.
37) Sten. Ber. Abg.h. 1863, Anl.bd., Anl. Nr. 133, S. 1136 ff.

3. neue Ausgaben, welche noch in keinem Etat nachgewiesen waren.

Nach näherer Erörterung der Verhältnisse beschloß das Staatsministerium: „Daß für die Disposition über die zu 1 bezeichneten extraordinären Ausgaben der weiter unter Nr. 2 gefaßte Beschluß als maßgebend anzusehen sei;

daß die Verwendung der zu 2 gedachten Ausgaben, insoweit ein Bedürfnis vorhanden sei, stattfinden könne;

daß von den neuen Ausgaben zu 3 diejenigen zahlbar zu machen seien, die auf gesetzlichen Bestimmungen beruhen."

Zwei Posten in der letzten Gruppe bildeten einen Streitpunkt zwischen dem Finanzminister und dem Kriegsminister. Für Festungsbauten waren 700 000 Taler, für Hafen- und Schiffsbauten 800 000 Taler bestimmt. Roon wünschte über diese Beträge teilweise noch im Jahre 1863 zu verfügen, obwohl diese nicht zu der Gruppe 3 gehörten. Bodelschwingh bestritt die Dringlichkeit und hielt zu ihrer Verwendung die vorherige Genehmigung des Landtages für erforderlich. Der Kriegsminister wies vor allem darauf hin, daß die politischen Verhältnisse eine schnellere Förderung der Festungsbauten notwendig machten und gab an, die Verantwortung für die aus der Unterlassung dieser Verwendungen möglicherweise entstehenden Nachteile nicht übernehmen zu können. Das Staatsministerium faßte über die strittige Angelegenheit keinen Beschluß, sondern überließ die Verständigung den beiden Ministern.

Ferner beschloß das Staatsministerium, der Oberrechnungskammer vermittels einer allerhöchsten Order die „Übersicht der Staatseinnahmen und Ausgaben des Jahres 1862", die als Gesetzentwurf [38]) vom Landtag nicht mehr erledigt worden war, als Grundlage für die Bemerkungen zu geben, welche die Oberrechnungskammer zu den allgemeinen Rechnungen über den Staatshaushalt für 1862 aufzustellen hatte.

Bismarck zeigte zwar keine große Neigung, mit dem Abgeordnetenhaus bald wieder zusammenzuarbeiten. Aber der König und die anderen Minister hielten in dem Kronrat [39]) am 16. Juni 1863 die Einberufung des neu zu wählenden Landtages noch im November 1863 für erforderlich, „auf Grund der Verfassung, nach welcher in jedem Jahr das Budgetgesetz festgestellt werden solle und da dieser Bestimmung im laufenden Jahr infolge Unterbrechung der Budgetberatungen durch den Schluß des Landtages nicht Genüge geleistet woren sei". An dieser Stelle bemerkte der König eigenhändig am Rand des Protokolls: „Wodurch sich die Behandlung des nämlichen Gegenstands im vergangenen Herbt wesentlich unterscheidet."

Zufolge des Staatsministerialbeschlusses vom 9. Juni 1863 wurde der Finanzminister von seinen Kollegen [40]) häufig zu gemeinsamen Immediatberichten aufgefordert. Bodelschwingh schlug indes-

38) Sten. Ber. Abg.h. 1863, Anl.bd., Anl. Nr. 108.
39) Kronrats-Prot.
40) Akten Fin. M. Verfahren.

sen so gut wie alles ab. Manche ablehnenden Schreiben enthalten neue Gründe, welche in der Sitzung vom 9. Juni 1863 nicht aufgetaucht waren. So wird z. B. gegen die Verwendung der Verwaltungsüberschüsse des Jahres 1862 der Einwand erhoben, daß diese gesetzlich dem Staatsschatz gebührten und nur ein neues Gesetz die Ermächtigung zu ihrer anderweitigen Verfügung geben könne. Das Bedenken war zwar begründet; denn nach der Kabinettsorder vom 17. Januar 1820 sollten dem Staatsschatz derartige zufällige Einnahmen überwiesen werden. Diese Vorgänge im Finanzministerium zeigen aber, daß die Klage Bismarcks [41]) nicht ganz unberechtigt ist, Bodelschwingh könne infolge seiner mangelnden Sachkenntnis nur Unterschriften unter die Verfügungen seiner links stehenden und passiven Widerstand leistenden Finanzräte geben.

Roon, der vergeblich seinen Anspruch auf jene strittigen 700 000 Taler bei dem Finanzminister durchzusetzen versucht hatte, begann kurzer Hand mit dem Bau und fertigte allein einen Immediatbericht an; dies trug ihm den Vorwurf Bodelschwinghs ein, er überginge das konkurrierende Ressort des Finanzministeriums [42]).

In der Rede [43]) bei der Eröffnung des neuen Landtages, dessen Wahl unter starker Beeinflussung durch die Regierung gestanden hatte, sagte der König u. a., er habe in Erkenntnis der außenpolitischen Gefahren die Pflicht, seine nach der Verfassung erforderliche Zustimmung nur einem solchen Staatshaushaltsetat zu erteilen, durch welchen die Erhaltung der bestehenden Heereseinrichtungen sichergestellt würde.

Das Abgeordnetenhaus in seiner Mehrheit war jedoch durch seine Ausschaltung so erbittert, daß es bei der Beratung des Budgets für 1864, wie im Jahre 1862, die Reorganisationskosten, die in der Vorlage der Regierung im Ordinarium standen, ins Extraordinarium setzte und dort im Januar 1864 strich [44]).

Die Verhandlungen, in denen der Kriegsminister und von der Heydt, jetzt als konservativer Abgeordneter, die Regierungspolitik verteidigten, offenbarten die verfahrene Lage. Roon wies darauf hin, das Haus stelle die Regierung vor die Alternative „Ruin der Armee oder budgetlose Regierung [45]). Die Armee wäre eine zu wichtige Institution und die Regierung könne nicht neue Anordnungen auflösen, um sie möglicherweise nach einem Jahr wieder von neuem herzustellen. Die Finanzlage ertrage die Reorganisation. Heydt hatte mit der Begründung, daß der Landtag die Reorganisation aus verschiedenen Gründen früher gebilligt habe, keine überzeugende Kraft. Die Mehrheit blieb bei der Ansicht, daß die 1860 und 1861 bewilligten außerordentlichen Kredite nicht als eine gesetzliche Regelung angesehen werden könnten.

41) Ged. u. Er. Kap. 14, S. 269.
42) Akten Fin. M. Verfahren, Schreiben v. Bodelschwinghs vom 12. 9. 1863.
43) am 9. November 1863. Sten. Ber. Abg.h. 1863/4.
44) Sten. Ber. Abg.h. 1863/4, 26. Sitzung, 13. Januar 1864.
45) Sten. Ber. Abg.h. 1863/4, 24. Sitzung, 11. Januar 1864.

Natürlich versuchten manche oppositionelle Abgeordnete, wenn sie nur irgend konnten, der Regierung etwas am Zeuge zu flicken. So wurde in der Sitzung am 13. Januar 1864 bei der Beratung des Militäretats die unzureichenden Bekleidungsverhältnisse der Armee gerügt, die private Unterstützungen erfordert hätten. Aus mehreren im Plenum verlesenen Schreiben einiger Landräte ging hervor, daß die Soldaten in der Winterkälte keine Strümpfe hätten; Roon und sein Regierungskommissar entgegneten daraufhin, „Socken und Unterbeinkleider seien nicht reglementsmäßig“ [46]), sicherten aber Abhilfe zu.

In der nächsten Sitzung erteilte das Abgeordnetenhaus nicht der Etatsvorlage der Regierung, sondern dem von der Budgetkommission vorgeschlagenen Plane seine Zustimmung.

Das gleiche Schicksal der Ablehnung erlitt der Gesetzentwurf der Regierung, betr. die Ergänzung des Art. 99 Verf.U., dessen einziger Artikel lautete [47]):

„Wenn die zur gesetzlichen Feststellung des Staatshaushaltsetats erforderliche Übereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtags nicht erreicht werden kann, so bleibt der zuletzt gesetzlich festgestellte Etat bis zur Vereinbarung eines neuen Etats in Kraft.

Außerordentliche Ausgaben, insoweit sie nicht auf einer Verpflichtung des Staates beruhen, dürfen jedoch in dieser Zwischenzeit nur geleistet werden, wenn sie zu solchen Zwecken bestimmt sind, welchen durch eine in dem zuletzt gesetzlich festgestellten Etat erfolgte Bewilligung vorgesehen ist, und nur in Höhe des durch diesen Etat bewilligten Betrages.

Eben diese Bestimmungen gelten für den Fall, daß die Feststellung des Staatshaushaltsetats für die nächste Etatsperiode über den Anfang derselben sich verzögert.“

Der Kommissionsbericht über diesen Gesetzentwurf, der weit über den Ministerialbeschluß vom 16. Dezember 1850 hinausging, gab eine eingehende rechtsgeschichtliche Schilderung unter Zusammenstellung der gegnerischen Gründe [48]). Das Abgeordnetenhaus [49]) lehnte dem Antrag der Kommission entsprechend den Gesetzentwurf mit der Bemerkung ab, er enthalte eine Aufhebung des Art. 99 und sei mit dem verfassungsmäßigen Recht des Abgeordnetenhauses bei Feststellung des Staatshaushaltsetats nicht vereinbar.

Ebenfalls drang der in der Konfliktszeit fünfmal eingebrachte Gesetzentwurf über die Verpflichtung zum Kriegsdienst [50]) nicht durch; die zur Vorprüfung eingesetzte Kommission hob in ihrem

---

46) Sten. Ber. Abg.h. 1863/64, 26. Sitzung, 13. Januar 1864.
47) Sten. Ber. Abg.h. 1863/64, Anl. Nr. 55.
48) Sten. Ber. Abg.h. 1863/4, Anl. Nr. 75.
49) Sten. Ber. Abg.h. 1863/4, 28. Sitzung 19. Januar 1864.
50) Sten. Ber. Abg.h. 1863/4, 32. Sitzung am 25. Januar 1864 Anl. Nr. 12.

Bericht [51]) unter anderen Bemängelungen die Unausführbarkeit der Regierungsvorlage hervor.

Das Herrenhaus verwarf wieder den Etatsentwurf des Abgeordnetenhauses, nahm dagegen den der Regierung an. Auch diesmal bezeichnete das Abgeordnetenhaus diesen Beschluß in der Schlußsitzung am 25. Januar 1864 als Verstoß gegen Art. 62; die Regierung könne daraus nicht die Befugnis herleiten, die vom Abgeordnetenhaus bewilligten Ausgaben in Höhe von 137 971 941 Talern doch zu leisten. Es sei ein offener Verfassungsbruch, wenn die Regierung darüber verfüge.

Die Regierung sah sich daher abermals zur Festsetzung von Richtlinien zur Ausführung des Staatshaushalts für das Jahr 1864 genötigt. Die Verhältnisse in dieser Hinsicht waren aber jetzt andere als 1862 und 1863. Über den Etat für 1864 war ein Landtagsbeschluß zu Anfang des Etatjahres ergangen und solche Erwägungen, die 1862 und 1863 die Verfügungsbefugnis bei der Finanzverwaltung einschränkten, waren in diesem Jahr bei Aufstellung der Grundsätze durch das Staatsministerium nicht am Platze, zumal auch die auswärtigen Verhältnisse (dänischer Krieg, polnischer Aufstand) eine Berücksichtigung erforderten.

Das Staatsministerium stellte in einem Beschluß [52]) vom 12. Februar 1864 das Gebot äußerster Sparsamkeit bei Verwendung der Ausgabefonds des Etats für 1864 an die Spitze; denn die Dauer der für die außenpolitischen Ereignisse getroffenen Maßnahmen, welche im Etat 1864 unberücksichtigt geblieben waren, lasse sich nicht übersehen und die Staatskasse müsse in der Lage erhalten werden, die dazu notwendigen Ausgaben einstweilen zu bestreiten [53]).

Unter Ziffer 2 des Beschlusses bezeichnete man die vom Hause abgesetzten Posten, nämlich

5 625 634 Taler Kosten der Armeereorganisation,
31 000 Taler Dispositionsfonds für allgemeine politische Zwecke,
35 000 Taler zu geheimen Ausgaben für Zwecke der höheren Polizei,

und andere als solche Ausgaben, die im allgemeinen Staatsinteresse notwendig und unentbehrlich seien. Die übrigen vom Abgeordnetenhause nicht bewilligten Ausgaben sollten grundsätzlich nicht verwendet werden; wenn jedoch die konkreten Verhältnisse die Leistung der einen oder der anderen Ausgabe verlangten, sollte der zuständige Verwaltungschef dazu die allerhöchste Genehmigung nach Verständigung mit dem Finanzminister einholen.

Unter Ziffer 3 stellte das Staatsministerium es in das Ermessen der einzelnen Verwaltungschefs, die Besoldungsfonds ab 1. Januar 1864 in Anspruch zu nehmen.

---

51) Sten. Ber. Abg.h. 1863/4 Anl. Nr. 99.
52) Sten. Ber. Abg.h. 1865 zu Anl. Nr. 64 und Akten Fin. M. Verfahren.
53) Akten Fin. M. Verfahren, Abschrift eines Immediatberichtes vom 24. 2. 1864.

Für die sächlichen Ausgaben und sonstigen materiellen Bedürfnisse (Stromregulierungen, Hafenbauten, Landesmeliorationen) setzten die Minister fest, daß die Verwendung der dafür ausgesetzten Fonds nur bei Bedarf stattfinden sollte. Bei neuen Ausgaben oder Ausgabeerhöhungen, die ihrem Betrag nach feststünden und die Natur von Dispositionsfonds oder festen Zuschüssen hätten, sollte im Fall einer höheren Leistung als 1000 Taler der Finanzminister befragt werden.

Man ersieht aus dieser Bestimmung, daß das Staatsministerium bestrebt war, für alle Verwaltungszweige ein gleichmäßiges Verfahren einzurichten.

Ferner beschloß man unter Ziffer 5, die im Extraordinarium ausgesetzten Fonds für noch nicht angefangene Bauten und Anlagen nicht der Verfügung frei zu geben. Jedoch sollte auch hier im Bedarfsfalle für die Leistung einer notwendigen Ausgabe nach Verständigung mit dem Finanzminister die allerhöchste Genehmigung eingeholt werden.

Im Jahre 1864 standen der dänische Feldzug und die durch ihn verursachten finanziellen und außenpolitischen Sorgen im Vordergrund des Interesses. Daher bietet erst wieder das Jahr 1865 Gelegenheit, die ordentliche Finanzgebarung weiter zu verfolgen.

Der im Januar 1865 vorgelegte Etatsentwurf der Regierung für 1865 begegnete um so mehr einer ablehnenden Haltung, als der Beschluß vom 12. Februar 1864 bekannt wurde, den das Staatsministerium der Budgetkommission übergeben hatte; das Vorgehen der Regierung trug ihr einen Vergleich mit den „Hausmeiern" ein. Der Etat, der in Einnahme und Ausgabe mit 150 714 031 Talern ausgeglichen war, verlangte für den Posten des Kriegsministeriums 41 333 516 Taler. Dies war die höchste Forderung, welche seit Bestehen der Verfassung für den Friedenszustand des Landheeres erhoben wurde. In der Beratung des Abgeordnetenhauses[54]) wies man darauf hin, daß der Kultusetat mit nur 4 Millionen Talern im Verhältnis zum Militäretat zu niedrig bemessen sei. 20% der Eingezogenen seien Analphabeten; die Besoldung der Volksschullehrer und auch der Gymnasiallehrer sei so gering, daß sie auf Nebenverdienst angewiesen seien. Nur durch die Mehreinnahmen aus der Grund- und Gebäudesteuer sei die Balancierung des Etats möglich. Der umfangreiche Bericht der Budgetkommission[55]) rügte bei dem Etat des Kriegsministeriums, daß die Regierung die Steuerkraft zu stark angespannt habe; trotz der Mehreinnahme von 7 544 650 Talern verhindere die wider das Gesetz bestehende Organisation der Armee die Befriedigung der dringendsten seit Jahren in allen übrigen Zweigen der Verwaltung und in der Militärverwaltung selbst hervorgetretenen Bedürfnisse.

Das Abgeordnetenhaus hatte sich im Verlauf des Budgetkonflikts davon überzeugen müssen, daß Bismarck nach seinen im

54) Sten. Ber. Abg.h. 1865, 17. März, 23. Sitzung.
55) Sten. Ber. Abg.h. 1865, Anl. Nr. 64.

Januar 1863 verkündeten Worten „in Konfliktszeiten gehe der Faktor, der die Macht in Händen habe, in seinem Sinne vor", die Regierungsgeschäfte führte. Das Haus versuchte daher, Einfluß auf die Einnahmen zu gewinnen, weil die Regierung der Einnahmegesetzgebung ihre Machtstellung verdankte. So sagte z. B. der Abgeordnete Michaelis [56]), im Verlauf des Verfassungsstreites zeige sich, daß das Ausgabebewilligungsrecht ohne Steuerbewilligung nicht gesichert sei; denn wer die Macht und das Geld in Händen habe, komme mit der Deutung der Paragraphen sehr leicht über die Ausgabebewilligung hinweg.

Der Antrag der Budgetkommission, der Ende März vom Abgeordnetenhause angenommen wurde, lautete diesmal nicht auf Ablehnung des Regierungetats und auf Annahme des von der Budgetkommission empfohlenen Entwurfs, sondern hatte sich in sechs Einzelanträge gegliedert. Darin hieß es: Eine richtige Verteilung der Staatsausgaben im Regierungsetat sei nicht zu erkennen, — der Militäretat bedürfe einer wesentlichen Umgestaltung und Ermäßigung, — für produktive Zwecke (Stromregulierungen, Wegebauten, Landesmeloriationen), für Unterricht und Wissenschaft u. a. m. seien größere Summen als bisher zu verwenden, — es sei eine gesetzliche Umwandlung der Klassen- und Einkommensteuer dahin vorzunehmen, daß die Anzahl von Monatsraten, die zur Deckung des Bedarfs zu erheben sind, innerhalb des gesetzlichen Maximums von zwölf Monatsraten jährlich durch das Budget festgestellt werde.

Der Finanzminister hatte aber schon vorher erklärt [57]), daß die Regierung diesen Anträgen nicht zustimmen könne.

Das Herrenhaus begnügte sich diesmal damit, seine Zustimmung dem vom Abgeordnetenhaus entworfenen Staatshaushalt zu versagen.

Das Staatsministerium mußte sich daher nach Schließung des Landtages, Mitte Juni, wieder zu einem Ersatz des Etatgesetzes entschließen. Für die Regierung war bei der Frage, ob die im Etat angesetzten Ausgaben flüssig zu machen seien, nur die Erwägung maßgebend, inwieweit die Leistung der Ausgaben zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen des Staates, zur Erhaltung der bestehenden Staatseinrichtungen, zur ordnungsmäßigen Fortführung der Verwaltung und Förderung der Landeswohlfahrt erforderlich sei, dagegen könnten die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses bei der diesjährigen Budgetberatung keinen Anhalt gewähren, da es in diesem Jahre dazu übergegangen sei, auch solche dauernden Ausgaben zu versagen, die von ihm früher wiederholt als notwendig anerkannt und genehmigt worden waren [58]). Der durch königlichen Erlaß genehmigte Staatsministerialbeschluß vom 22. Juni 1865 über die

56) Sten. Ber. Abg.h. 1865, am 15. März, S. 508.
57) Sten. Ber. Abg.h. 1865, 16. März. 22. Sitzung.
58) Entwurf eines Immediatberichtes vom 4. Juli 1865 in Akten Fin. Min. Verfahren.

Grundsätze, nach welchen der Etat für das Jahr 1865 geführt werden sollte, wurde diesmal im Königlich Preußischen Staatsanzeiger[59]) in Form einer Denkschrift veröffentlicht, die mit einer Nachweisung der zu erwartenden Einnahmen und der zu leistenden Ausgaben verbunden war.

In diesen Richtlinien ließ die Regierung dreizehn Positionen, die das Abgeordnetenhaus nicht bewilligt hatte, als abgesetzt gelten; die Leistung von 23 von dem Haus gestrichenen Ausgabepositionen hielt jedoch das Staatsministerium für erforderlich, darunter natürlich die Reorganisationskosten im Betrage von 6 892 725 Talern und der geheime Fond für politische und höhere polizeiliche Zwecke in Höhe von 66 000 Talern, der bis 1862 stets die Billigung der Kammer gefunden hatte. Ferner sollten 300 000 Taler in dem Fond zu unvorhergesehenen Ausgaben (Hauptextraordinarium der Generalstaatskasse) zahlbar gemacht werden. Dieser Fond war dazu bestimmt, sämtliche im Etat nicht vorgesehene Ausgaben im Bereich der ganzen Staatsverwaltung zu übernehmen. Das Abgeordnetenhaus hatte diesen Posten bisher nie abgelehnt und den gleichen Posten beim Etat der Hohenzollernschen Lande, der prozentual erheblich größer war, genehmigt[60]).

Im Extraordinarium hatte das Abgeordnetenhaus insgesamt 140 205 Taler abgesetzt. Auf diesen Beschluß nahm das Staatsministerium keine Rücksicht. Die Bauten, deren Ausführung früher nicht beanstandet worden war, mußten fortgesetzt werden. Die Regierung war der Ansicht, daß der für die Ablehnung vom Haus angeführte Umstand, die Baukosten seien z. T. vorschußweise aus bereiten Mitteln gezahlt worden, nicht geeignet sei, die Absetzung zu rechtfertigen; denn die Vorschüsse würden aus Fonds geleistet, die zu anderen Zwecken bestimmt seien und den Ersatz nicht entbehren könnten[60]).

In der grundsätzlichen Erwägung, daß die Anregung bei Geldbewilligungen dem Ministerium vorbehalten bleiben müsse, billigte es nicht die Erhöhung des Extraordinariums der Marineverwaltung durch das Haus, das 1 100 000 Taler zugesetzt, andererseits aber eine Anleihe von zehn Millionen Talern zur Förderung der Marine verweigert hatte. Doch empfahlen die Minister[61]) die Bestellung eines Panzerschiffes und einiger Gußstahlgeschütze; zur Kostendeckung sollten die für Neubauten ausgesetzten 750 000 Taler angegriffen werden. Für Gußstahlgeschütze sei zwar im Staatshaushalt nichts ausgesetzt, ihre Anschaffung aber wegen des Interesses, das Preußen in den Elbherzogtümern habe, notwendig. Das Ministerium bat[61]) daher den König, 500 000 Taler aus privaten Mitteln dem Marine-

---

59) Staatsanzeiger vom 5. Juli 1865, Nr. 167, S. 2289.
60) Entwurf eines Immediatberichtes vom 4. Juli 1865 in Akten des Fin. M. Verfahren.
61) ebd.

minister zur Verfügung zu stellen; mit diesem Vorschlag erklärte sich der König einverstanden [62]).

Erst am 15. Januar 1866 wurde der Landtag wieder eröffnet; es war die kürzeste Session, die er in der Konfliktszeit erlebte. Am 23. Februar 1866 erfolgte schon seine Schließung, die wohl auf die „Übergriffe", wie Bismarck es in der Schlußrede nannte, zurückzuführen war; die Abgeordneten wollten nämlich die Gasteiner Konvention und den sogenannten Köln-Mindener Vertrag ihrer Genehmigung unterwerfen. Erwähnenswert aus dieser Sitzungsperiode ist noch der unerledigt gebliebene Adreßentwurf des Abgeordneten Reichensperger [63]); darin wurde der König gebeten, durch Königliches Wort die infolge der budgetlosen Verwaltung seit vier Jahren im Land hervorgetretenen Befürchtung, daß jenes verfassungsmäßige Recht grundsätzlich verkannt werde, zu zerstreuen. Die dem Adreßentwurf anliegende Denkschrift über das Budgetrecht des Abgeordnetenhauses behandelt die rechtsgeschichtliche Entwicklung des Verfassungskonfliktes und vertritt die Ansicht, daß die Rechtsausführungen der Minister nicht immer mit ihren Handlungen zu vereinbaren seien. Die Denkschrift verwahrt sich gegen den Versuch der Regierung, die Landesvertretung bei der Budgetberatung in die Stellung einer nur beratenden Körperschaft zurückzudrängen. Auch Reichensperger hält in seinem Entwurf die Behauptung des Ministeriums, es führe die Verwaltung „auf eigene Verantwortung" fort, für sinnlos, da es zu deren Verwirklichung an allen gesetzlichen Mitteln fehle. Das auf Grund des Art. 61 Verf.U. zu erlassende Ministerverantwortlichkeitsgesetz war nämlich noch nicht zustande gekommen.

Der Etatsentwurf der Regierung für das Jahr 1866, der sich in Einnahme und Ausgabe auf 157 237 199 Taler belief, kam nicht einmal in der Budgetkommission zur Beratung. Das Staatsministerium setzte in dem Beschluß vom 17. März 1866 die Grundsätze für die Führung des Staatshaushaltes 1866 fest. Sie wichen im wesentlichen nicht von der Linie der gleichen Beschlüsse der vorangegangenen Jahre ab: Sparsamkeit bei der Verwendung der Mittel für die Ausgaben war das A und O. In der Regel sollten Besoldungen für neue Stellen und Gehaltszulagen unterbleiben; Ausnahmen seien nur für Betriebsbeamte bei den Einnahmeverwaltungszweigen zu machen. Neue Zuschüsse für Lehranstalten usw. sollten nur für ein Jahr geleistet werden.

Abschnitt 3:

Die Erteilung der Indemnität.

Anfang Juni 1866 trat v. d. Heydt an die Stelle des ausscheidenden Finanzministers v. Bodelschwingh. Der günstige Verlauf des

62) Antwort des Königs v. 5. Juli 1865 in Akten Fin. Min. Verfahren.
63) Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 20.

Krieges 1866 war für die Regierung auch ein innerpolitischer Erfolg: bei den Landtagswahlen am 3. Juli, dem Siegestag von Königgrätz, stieg die Zahl der die Regierungspolitik unterstützenden Konservativen so erheblich, daß die Macht der oppositionellen Fortschrittspartei gebrochen wurde und das Ministerium mit einer regierungsfreundlichen Mehrheit rechnen konnte.

In der von dem Finanzminister von der Heydt entworfenen Thronrede [64]) verkündete der König bei der Eröffnung des Landtags unter Hinweis auf die infolge sparsamer Verwaltung befriedigende Finanzlage [65]):

„Über die Feststellung des Staatshaushaltsetats hat eine Vereinbarung mit der Landesvertretung in den letzten Jahren nicht herbeigeführt werden können. Die Staatsausgaben, welche in dieser Zeit geleistet sind, entbehren daher der gesetzlichen Grundlage, welche der Staatshaushalt, wie Ich wiederholt anerkenne, nur durch das nach Art. 99 der Verfassungsurkunde alljährlich zwischen Meiner Regierung und den beiden Häusern des Landtages zu vereinbarende Gesetz erhält. ... Ich hege das Vertrauen, daß die jüngsten Ereignisse dazu beitragen werden, die unerläßliche Verständigung insoweit zu erzielen, daß Meiner Regierung in Bezug auf die ohne Staatshaushaltsgesetz geführte Verwaltung die Indemnität, um welche die Landesvertretung angegangen werden soll, bereitwillig erteilt, und damit der bisherige Konflikt für alle Zeit um so sicherer zum Abschluß gebracht werden wird, als erwartet werden darf, daß die politische Lage des Vaterlandes eine Erweiterung der Grenzen des Staates und die Einrichtung eines einheitlichen Bundesheeres unter Preußens Führung gestatten werde, dessen Lasten von allen Genossen des Bundes gleichmäßig werden getragen werden."

Die Indemnitätsvorlage der Regierung lautete [66]):

> „Gesetzentwurf, betr. die Erteilung der Indemnität in Bezug auf die Führung des Staatshaushaltsetats vom Jahre 1862 ab und die Ermächtigung zu den Staatsausgaben für das Jahr 1866.
>
> Art. 1: Der Staatsregierung wird in Bezug auf die seit Beginn des Jahres 1862 ohne gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetat geführte Verwaltung, vorbehaltlich der Beschlußfassung des Landtags über Entlastung der Staatsregierung nach Vorlegung des Jahresrechnungen, Indemnität erteilt.
>
> Art. 2: Die Staatsregierung wird für das Jahr 1866 zu den Ausgaben der laufenden Verwaltung bis zur Höhe von 154 Millionen Talern ermächtigt."

---

64) Bergengrün S. 332.
65) Sten. Ber. Abg.h. 1866/7, 5. August 1866.
66) Sten. Ber. Abg.h. 1866/7, Anl. Nr. 16.

Die Entstehung der Indemnitätsvorlage ist noch nicht ganz geklärt. Zurückgehend auf Keudells Angaben [67]) nimmt man an, daß von der Heydt, der im Oktober 1862 aus rechtlichen Bedenken gegen eine etatlose Regierungsführung aus dem Ministerium ausgeschieden war, in der entscheidenen Unterredung mit Bismarck am 31. Mai 1866 sich für die Übernahme des Finanzministerpostens ausbedungen habe, die Regierung solle Indemnität für die budgetlose Verwaltung der letzten Jahre beim Landtag beantragen. Neuerdings sucht Dehio [68]) auf Grund einer Prüfung der Nachlaßpapiere Keudells den Nachweis zu erbringen, daß von der Heydt nur die Nachsuchung der Indemnität für die Darlehnskassenverordnung vom 18. Mai 1866 gewünscht habe und Bismarck das Verlangen nach Indemnität für die gesamte budgetlose Regierungsführung zuzuschreiben sei.

Der Finanzminister v. d. Heydt hat sich sehr für eine weitgehende Fassung des Indemnitätsgesuches gegenüber den anderen Mitgliedern des Ministeriums eingesetzt. Zweifellos hat auch Bismarck die Beendigung des Verfassungskonfliktes im Hinblick auf die erstrebte Einigung Deutschlands unter Preußen gewünscht [69]). Da sich der Ministerpräsident bei dem König im Felde befand und sich mit den mannigfachen durch die Niederlage Österreichs auftauchenden außenpolitischen Fragen befassen mußte, darf man annehmen, daß er die Form der Indemnitätsvorlage dem Ministerium mit v. d. Heydt als stellvertretendem Vorsitzenden überließ. Die Tatsache, daß die Thronrede im wesentlichen nach v. d. Heydts Entwurf entstand und Bismarck das Verlangen nach „Indemnität" gegenüber dem König und konservativen Abgeordneten verteidigte [70]), spricht für die Vermutung, daß v. d. Heydt, der in den langwierigen Kämpfen um die Einbringung der Indemnität mit seiner Abdankung drohte [71]), bei der Unterredung mit Bismarck das Indemnitätsgesuch zur Bedingung für die Übernahme des Finanzministeriums gemacht oder, als er Bismarcks grundsätzliche Bereitwilligkeit vorfand, sich dessen Unterstützung für die von ihm als richtige befundene Art und Weise der Indemnitätsforderung ausgebeten hat.

Das preußische Staatsrecht kennt nicht den Begriff der „Indemnität". Art. 104 erwähnt nur „nachträgliche Genehmigung" für Etatsüberschreitungen. Hieran lehnt sich Eulenburgs Entwurf einer Thronrede [72]) an, in welchem er „nachträgliche Gutheißung" beantragte. Heydt setzte dafür „Indemnität" ein. Die Motive zu der Regierungsvorlage erläutern „Indemnität" als „Enthebung der Staatsregierung von der Verantwortung dafür, daß überhaupt der

67) Keudell S. 269 Anm. 2.
68) Dehio a.a.O.
69) vgl. Ritter S. 25, 26.
70) Ged. u. Er. S. 390, 384.
71) Bergengrün S. 332.
72) Roon, a.a.O., S. 309 ff., Ritter S. 56 ff.

Staatshaushalt während der Konfliktszeit ohne gesetzliche Feststellung eines Etats geführt worden ist."

Der Kommissionsbericht[73]) versteht unter Indemnität mit Bezugnahme auf eine englische Indemnitätsbill vom 4. Dezember 1857:

1. Nachträgliche Genehmigung und Gültigkeitserklärung einer ohne gesetzliche Berechtigung vorgenommenen Handlung,

2. Entbindung von zivilrechtlichen und strafrechtlichen Folgen einer gesetzwidrigen Handlung.

Die Kommission wünschte für die Erteilung der Indemnität die Form des Gesetzes, weil auch die verfassungsmäßig vor dem Etatsjahr zustande gekommenen Etats durch Gesetz festgestellt würden. Es solle so angesehen werden, als ob die Regierung auf Grund von Etatsgesetzen regiert habe. Als Grundlage für die Rechnungslegung sei jedoch, was die Regierung übersehen habe, nötig, die beiliegenden Übersichten der Staatseinnahmen und Ausgaben als solche Grundlage zu erklären. Die Kommission schlug folgende Fassung des Indemnitätsgesetzes vor:

„Art. 1: Die dem gegenwärtigen Gesetz als Anlage beigefügten Übersichten der Staatseinnahmen und Ausgaben sollen für die Jahre 1862 bis 1865 statt der verfassungsmäßig und alljährlich vor Beginn des Etatjahres zu vereinbarenden Staatshaushaltsgesetze als Grundlage für die Rechnungslegung und die Entlastung der Staatsregierung dienen.

Art. 2: Der Staatsregierung wird in Bezug auf die seit Beginn des Jahres 1862 ohne gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetat geführte Verwaltung, vorbehaltlich der Beschlußfassung des Landtages über die Entlastung der Regierung nach Vorlegung des Jahresrechnungen, Indemnität erteilt, dergestalt, daß es rücksichtlich der Verantwortung der Staatsregierung so gehalten werden soll, wie wenn die Verwaltung in der erwähnten Zeit auf Grund gesetzlich festgestellter und rechtzeitig publizierter Staatshaushaltsetats geführt worden wäre.

Art. 3: Die Staatsregierung wird für das Jahr 1866 zu den Ausgaben der laufenden Verwaltung bis zur Höhe von 154 Millionen Talern ermächtigt.

Art. 4: Die Regierung ist verpflichtet, eine Nachweisung über die Staatseinnahmen und Ausgaben des Jahres 1866 im Laufe des Jahres 1867 dem Landtag vorzulegen."

Von der Heydt war in der Kommissionssitzung mit der Abänderung der Regierungsvorlage einverstanden; den Abgeordneten gegenüber, welche eine Indemnität überhaupt verweigern wollten, betonte er, Indemnität für die vergangenen Jahre und Kredit für das

73) Sten. Ber. Abg.h. 1866/7, Anl. Nr. 39.

laufende Jahr nicht trennen zu können. Es war ein geschickter Schachzug, das Verlangen nach Indemnität für die Verwaltung der vergangenen Jahre mit dem Kreditgesuch für die des laufenden Jahres zu verbinden.

Die Budgetkommission gab sich anerkennenswerte Mühe, einen auch rechtlich befriedigenden Abschluß des Verfassungskonfliktes zu finden. Daß die zum Gesetz erhobenen Übersichten die normalerweise vorher zustandekommenden Etatsgesetze ersetzen und der Regierung auf diese Weise nachträglich die staatsrechtliche Ermächtigung für die ordentliche Finanzgebarung zusprechen, bedeutet eine Fiktion; eine Fiktion insofern, als der Finanzverwaltung der Regierung die vorherige Zustimmung des Abgeordnetenhauses, das in Wirklichkeit in den Jahren 1862 bis 1865 die Etatsvorlagen der Regierung abgelehnt hatte, unterstellt wurde. Bei formalrechtlicher Betrachtung kann man im Hinblick auf Art. 99 Verf.U. das Indemnitätsgesetz als gesetzliche Regelung der jahrelangen Verwaltung ohne Etatgesetz angesehen. In materieller Hinsicht kann man wegen des dürren Wortlauts des Indemnitätsgesetzes Zweifel haben, ob es auf der einen Seite nicht zu viel und auf der anderen Seite nicht zu wenig berücksichtigt. Denn die Fortführung der Verwaltung ohne Etatgesetz war für die Regierung bindende Pflicht. Daher bedarf die Erfüllung dieser Pflicht keiner Genehmigung. Allerdings hatte die Regierung ihre Budgetpflicht dadurch verletzt, daß sie die Reorganisationskosten in dem vom Abgeordnetenhaus abgelehnten Etat beließ und die Heeresverstärkung gegen den Willen des einen Gesetzgebungsfaktors durchführte. Die für dies Verhalten der Regierung erforderliche Indemnität kommt in dem Gesetz nicht zum Ausdruck. Da in den Übersichten der Staatseinnahmen und Ausgaben auch die erhöhten Heeresausgaben der Konfliktszeit enthalten sind, kann man nur ganz allgemein sagen, die Gewährung der Indemnität umfaßt auch die Verletzung der sich aus dem Sinn der Verfassungsartikel 62, 99, 100, 103 ergebende Pflicht der Regierung, die Durchsetzung ihres mit den Reorganisationskosten abgelehnten Etats zu unterlassen.

Bismarck betrachtete den Abschluß des Verfassungsstreites nicht vom rechtlichen, sondern allein vom politischen Gesichtspunkt, wie aus „Gedanken und Erinnerungen“ [74]) zu ersehen ist.

Anfang September gelangte die Indemnitätsvorlage zur Beratung des Abgeordnetenhauses. Dabei stellten sich die Verfechter der Indemnität, zu denen auch Abgeordnete der Fortschrittspartei gehörten, auf den vernünftigen Standpunkt, die Fortsetzung eines theoretischen Streits sei zwecklos, da ja sein Anlaß jetzt auf einer anderen Grundlage geregelt werden würde. Die Heeresverfassung wurde nämlich der Zuständigkeit des Norddeutschen Bundes über-

74) Ged. u. Er., Kap. 21, Abschnitt 5.

wiesen und so die rechtliche Lösung der preußischen Heeresreform umgangen. Das Abgeordnetenhaus nahm am 3. September 1866 das Indemnitätsgesetz in der von der Budgetkommission vorgeschlagenen Fassung an. Mit der Zustimmung des Herrenhauses fand die ordentliche Finanzverwaltung Preußens in den Konfliktsjahren ihr Ende.

TEIL II:

DIE AUSSERORDENTLICHEN FINANZMASSNAHMEN DER JAHRE 1862 BIS 1866.

Abschnitt 1:
Die Finanzierung des dänischen Krieges 1864.

1. Die Zehn-Millionen-Anleihe.

Der Konflikt im Innern und die zunehmende auf eine Auseinandersetzung mit Österreich gerichtete Spannung stellten die Staatsführung Preußens vor die schwierige Aufgabe, die für Bismarcks Politik notwendigen Geldmittel unabhängig von der größtenteils regierungsfeindlichen Volksvertretung aufzubringen, dabei aber möglichst ergiebige Quellen zu erschließen. Dieser verzwickten Lage, die Fachkenntnis und Entschlußkraft verlangte, war der Finanzminister v. Bodelschwingh, der bei seinem Amtsantritt im Jahre 1862 bereits 62 Jahre zählte und persönlich einem Waffengang mit Österreich ablehnend gegenüberstand, nicht gewachsen. Bodelschwingh, der aus der Verwaltungslaufbahn gekommen und Regierungspräsident in Arnsberg gewesen war, zeigte für außergewöhnliche, neben dem geregelten Gang der ordentlichen Verwaltung liegende Maßnahmen, wie sie die außenpolitischen Ereignisse der Konfliktszeit erforderten, wenig Unternehmungssinn, besonders wenn dabei rechtliche Zweifel auftauchten. So wurde die Geldbeschaffung eine Sorge für alle Minister; entsprechend seiner realpolitischen Einstellung ließ Bismarck in seinen Vorschlägen Rechtsfragen hinter der Erfolgsaussicht zurücktreten. Erst als kurz vor Ausbruch des deutschen Krieges die Leitung des Finanzministeriums in die sachkundigen Hände v. d. Heydts überging, wurden die Minister der eingehenden Beschäftigung mit Finanzfragen enthoben.

Am 8. Mai 1863 fand eine Besprechung über die Gründung einer Kriegsflotte statt[1]). Roon, der die Ämter des Kriegs- und Marineministers bekleidete, schlug eine Anleihe dafür vor. Bodelschwingh wandte dem seiner Ansicht nach unproduktiven Plan gegenüber ein, ohne Vernachlässigung der Heeresorganisation

1) St. m. Prot.

könne die Finanzverwaltung nur drei Millionen Taler zur Verfügung stellen. Mit fünf gegen drei Stimmen lehnte das Ministerium den Vorschlag Roons ab. Die Abneigung des Finanzministers gegen Maßregeln, die nur geringe Abweichung von dem regelmäßigen Lauf der Verwaltung mit sich bringen konnten, trat auch im Kronrat[2]) vom 17. Juni 1863 hervor. Als der König in Anbetracht der politischen Verhältnisse, die im Frühjahr 1864 ernste Verwicklungen erwarten ließen, die Rekruten der Infanterie schon im Oktober 1863, nicht erst im Januar 1864, einzuberufen wünschte, wies Bodelschwingh darauf hin, daß der für eine frühere Einstellung erforderliche Mehrbetrag im Staatshaushaltsetat für 1863 nicht ausgeworfen sei. Sollte die frühere Einstellung jetzt beschlossen werden, so müßte dem Landtag der Verfassung gemäß Gelegenheit geboten werden, über diese neue Ausgabe einen Beschluß zu fassen; andernfalls könnte der Regierung mit Recht der Vorwurf gemacht werden, daß sie die Bewilligung von Geldmitteln zu vollendeten Tatsachen in Anspruch nähme, obwohl sie dem Landtage zur rechten Zeit eine Vorlage habe machen können. Roon dagegen bestand darauf, daß die Einberufung unter allen Umständen zum Oktober anzuordnen sei; er glaubte die Mittel hierfür durch anderweitige Ersparnisse im Militäretat gewinnen zu können. Nach den Aufzeichnungen des Protokollführers behielt sich der König die Entscheidung vor. Die Gründe Bodelschwinghs konnten bei dem in erster Linie militärisch denkenden König nicht die Oberhand erlangen; denn dieser schaltete bei der späteren Durchsicht des Protokolls hinter der Erklärung Roons ein: „Des Königs Majestät traten dieser Ansicht bei und befahlen danach zu verfahren."

Am 1. Oktober beschloß der Deutsche Bund die Exekution gegen Dänemark. Im Kronrat[3]) am 26. November 1863 erwog man den sofortigen Ankauf von Pferden für die zur Exekution bestimmten Truppen. Diese Maßnahme galt in der damaligen Zeit als Einleitung der Mobilmachung. Der Finanzminister hielt es für notwendig, vorerst den Bundesbeschluß über die Matrikularumlage von zehn Millionen Talern abzuwarten; wenn man dann mit einer Geldforderung vor den Landtag trete, beuge man dem Vorwurf vor, eine der Mitwirkung des Landtags bedürftige Maßregel schon vorher ausgeführt zu haben. Das Sitzungsprotokoll enthält keine Beschlußfassung über diese Frage.

Am 9. Dezember 1863 brachte die Regierung einen Gesetzentwurf[4]) über den außerordentlichen Geldbedarf der Militär- und Marineverwaltung ein, demzufolge zwölf Millionen Taler durch eine verzinsliche Anleihe beschafft werden sollten. Zwar hatte der vornehmlich für Kriegszwecke bestimmte Staatsschatz einen Bestand von fast 21 Millionen Talern; aber er sollte nach Angabe der Motive[4]) wegen der Gefahr weiterer Verwickelungen geschont werden.

2) Kronrat-Prot. 3) ebd.
4) Sten. Ber. Abg.h. 1863 64. Anl. Nr. 37.

Die Kommission, die zur Prüfung dieses Gesetzentwurfes eingesetzt war, rügte, daß Bismarck kein politisches Ziel bekannt gebe; seine im Kommissionsbericht[5]) angeführten Worte, „werden die Mittel verweigert, werde er sie nehmen, wo er sie finde", konnten allerdings keine freudige Zustimmung zu dem Anleihegesetz erwecken.

Das Abgeordnetenhaus richtete zunächst eine Adresse an den König, in welcher es den Zweifel äußerte, daß die Gelder im Interesse Deutschlands und der Herzogtümer verwendet würden. Ende Januar 1864[6]) lehnte das Abgeordnetenhaus die Anleihe unter gleichzeitiger Annahme einer Entschließung ab, die u. a. den Vorwurf enthielt, die preußisch-österreichische Politik liefere die Herzogtümer an Dänemark wieder aus.

Wenige Tage darauf wurde der Landtag geschlossen.

2. Geldbeschaffungspläne des Staatsministeriums.

Trotz der Ablehnung der Anleihe durch das Abgeordnetenhaus war ein Konsortium süddeutscher Bankhäuser bereit, eine Anleihe von 15 Millionen Talern zu geben. Der Vertreter des Konsortiums in Frankfurt, Erlanger, ließ das Angebot durch Mittelspersonen Roon unterbreiten, der Bismarck davon in Kenntnis setzte. Das Ministerium ging jedoch darauf nicht ein[7]). Die Gründe hierfür gehen aus den Akten nicht hervor.

Den ganzen Sommer 1864 hindurch beschäftigten sich die Minister mit der Frage, wie dem durch den dänischen Krieg verursachten Rückgang der flüssigen Mittel zu begegnen sei.

Der Minister des Innern Graf zu Eulenburg[8]) schlug vor, unverzüglich den Landtag zwecks Genehmigung einer Anleihe von zwanzig bis fünfundzwanzig Millionen Talern einzuberufen. Zutreffend wies er darauf hin, daß man die Beschaffung weiterer Geldmittel nicht erst in dem Augenblicke vornehmen könne, wo die vorläufig bereiten Bestände zu Ende gingen. Je länger man die Aufnahme einer Anleihe hinausschiebe, desto teurer würde diese werden und das Staatsministerium ganz und gar in die Hände des jetzigen Abgeordnetenhauses geben. Die Notwendigkeit einer Anleihe ergäbe sich auch aus dem Bedürfnis nach einer Verstärkung der Flotte und aus den außenpolitischen Verhältnissen. Eine günstige Wirkung würde es auf diese haben, wenn man während der Londoner Konferenzen kriegsbereit bleibe und dem Auslande die Überzeugung beibringen könne, daß Preußen auf alle Möglichkeiten auch nach dem Abschluß der Konferenzen gefaßt sei. Der Versuch, die Volksvertretung zur Bewilligung eines Darlehns zu

5) Sten. Ber. Abg.h. 1863/64, Anl. Nr. 83.
6) Sten. Ber. Abg.h. 30. Sitzung, 22. Januar 1864.
7) Akten Fin. M. Geldmittel 1864.
8) Akten Fin. M. Geldmittel 1864, Abschrift vom 27. 4. 1864.

bewegen, sei jedem anderen Mittel zur Geldbeschaffung und auch einer Kronanleihe vorzuziehen. Jetzt sei wegen des siegreichen Feldzuges der geeignete Zeitpunkt zur Einberufung des Landtages; denn die Abgeordneten müßten die Geldmittel bewilligen, sonst wären sie „gebrandmarkt" und könnten auf keine Wiederwahl rechnen.

Ein Schriftstück ohne Namen und Datum[9]), dessen Verfasser vermutlich Bismarck ist, enthält drei Vorschläge zur Geldbeschaffung, in erster Linie die Angebote der Bankiers Erlanger und Rothschild, entwederVorschuß auf künftige Anleihen zu geben oder eine provisorische Anleihe mit dem Vorbehalt späterer gesetzlicher Regelung aufzunehmen. Als Sicherheit dafür wünschten diese Geldgeber die Quittung des Finanzministers allein oder noch lieber Quittung des gesamten Staatsministeriums; doch verzichteten sie in beiden Fällen auf die Mitwirkung der Staatsschuldenverwaltung. Der zweite Plan bestand in dem Abschluß einer einfachen Seehandlungsanleihe, deren Ertrag an die Regierung gegen deren Quittung abgeführt werden könnte. Ein dritter Vorschlag zur Geldbeschaffung zielte ebenfalls auf die Mitwirkung der Seehandlung hin; diese sollte die Heeres- und Marinebedürfnisse in natura liefern und der Staat erst nach einem Jahr oder später zahlen. Reichten für diese Anschaffungen die flüssigen Bestände nicht aus, so könnten diese durch Ausgabe von Wechseln erheblich erhöht werden. Diese Wechsel sollten auf zwölfmonatige oder kürzere Verfallzeit gestellt und nach Bedürfnis prolongiert werden, bis der Staat zur Barzahlung in der Lage sei. Würde bekannt, daß der Staat als Schuldner der Seehandlung mit seinem Kredit im Hintergrund stünde, so würden solche Seehandlungs-Wechsel im Publikum mit mehr Vertrauen aufgenommen und ohne Verlust diskontiert werden können. Diese Wechsel könnten durch den Ertrag einer Staatsanleihe endgültig amortisiert werden, deren gesetzliche Bewilligung im Lauf der Zeit auf dem einen oder anderen Wege doch als zweifellos in Aussicht genommen werden könnte.

Allen drei Finanzierungsplänen ist gemeinsam, daß sie den Art. 103 Verf.U., der zur Aufnahme einer Anleihe ein Gesetz vorschreibt, unberücksichtigt lassen; die Verwirklichung eines jeden Planes würde die erforderliche Mitwirkung des Landtags umgangen haben.

Am 12. Juni 1864 fand eine Besprechung[10]) der Minister über die Finanzlage statt; in dieser Sitzung lehnte man zunächst die Einberufung des Landtags ab, solange noch Mittel zur Deckung der Kriegsausgaben aus dem Staatsschatz genommen werden könnten. Nach Ablehnung der von Bismarck und Roon unterbreiteten Vorschlags, eine Anleihe ohne Genehmigung des Landtags abzuschließen, setzten die Minister am nächsten Tage die Beratung in Anwesenheit des Königs fort[11]).

9) Akten Fin. Min. Geldmittel 1864.
10) St. M. Prot.
11) Kronrats-Prot. vom 13. 6. 1864.

Bodelschwingh gab zunächst einen Überblick über die Kosten des dänischen Krieges. Bis Ende Mai waren 17 015 000 Taler für die einmaligen Kosten der Ausrüstung und für die fortlaufenden Ausgaben verwendet worden. Als Deckung dienten die Überschüsse der Finanzverwaltung von 1863 in Höhe von 5 351 600 Talern und der Staatsschatz mit einem Bestand von etwa 16 Millionen Talern. Von den noch verfügbar gebliebenen Mitteln des Staatsschatzes in Höhe von rund 4336600 Talern mußte der laufende Bedarf im Juni und Juli 1864 bestritten werden. Vorläufig waren auch der Betriebsfonds der Generalstaatskasse und der im Betrage von etwa 6 Millionen Talern flüssig gemachte Teil der gesetzlich genehmigten Staatsanleihe für die schlesische Gebirgsbahn, ferner die für die Restausgaben des vorigen Jahres zurückbehaltenen Barbestände zu Hilfe genommen worden. Diese Fonds mußten jedoch zur Erfüllung ihrer eigenen Zwecke der Generalstaatskasse zurückerstattet werden. Bodelschwingh war der Ansicht, weitere Mittel zwar durch Einziehung der in Höhe von rund 13 Millionen Talern ausstehenden Steuerkredite und durch Ausgabe der im Betrage von etwa 11 Millionen Talern noch nicht verwerteten Eisenbahnanleihen beschaffen zu können. Vor Erschöpfung aller Maßnahmen aber sollte die Regierung lieber mit dem Landtag über eine Anleihe verhandeln.

Bismarck sprach sich gegen diesen Vorschlag aus, weil er die Stellung der Regierung schwächen würde. Stattdessen hielt es Bismarck für empfehlenswert, eine Anleihe ohne Zustimmung der Volksvertretung in Form einer provisorischen Verordnung mit Gesetzeskraft, ähnlich der Presseverordnung vom 1. Juni 1863, aufzunehmen und mit den Bankiers über deren Angebote zu verhandeln.

Der Erlaß einer solchen Verordnung auf Grund des Art. 63 Verf.U. konnte aber, was Bismarck außer Acht ließ, nur bei einem Notstand unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen. Notverordnungen konnten nicht Bestimmungen über Angelegenheiten treffen, die bereits die Verfassung erfaßt hatte; gerade die Aufnahme einer Anleihe war durch die Art. 103, 62 geregelt.

Für Bismarcks Denkungsart ist seine folgende Ausführung [12]) bezeichnend: „Komme es zu einem großen Kriege, so sei auch eine große Anleihe zu kontrahieren; wenn man damit ohne Verzug vorgehe, so werde man vorteilhaftere Bedingungen als später gewinnen. Jedenfalls könne nicht, sobald die Existenz des Staates in Gefahr sei, erst der Beschluß des Landtags und, falls dieser die Anleihe verweigern sollte, nach erfolgter Auflösung erst der Wiederzusammentritt des neu gewählten Abgeordnetenhauses abgewartet werden, um die zur Abwehr eines in das Land eindringenden Feindes erforderlichen Geldmittel zu beschaffen. Der Artikel der Verfassung könne nicht die Bedeutung haben, daß der König in solchem Fall genötigt sein solle, entweder sich den von dem Landtag gestellten Bedingungen zu unterwerfen oder das Land dem Feinde preiszugeben."

12) Kronrats-Prot., Sitzung 13. Juni 1864.

Der Finanzminister von Bodelschwingh wandte sich mit Entschiedenheit gegen den rechtlich unzulässigen Vorschlag Bismarcks und meinte: „Solange die Unmöglichkeit, mit der Verfassung zu regieren, nicht in offenkundigster Weise konstatiert sei, dürfe die Regierung sie nicht in ihren wesentlichen Bestimmungen verletzen. Die Beschränkung der Aufnahme von Anleihen durch die Regierung sei nicht erst durch die Verfassung eingeführt; schon vorher habe Friedrich Wilhelm III. seiner Regierung Schranken gesetzt." Der Finanzminister bezieht sich hier auf die Kabinettsorder vom 17. Januar 1820, nach der die Aufnahme einer neuen Staatsschuld von der Zustimmung der Stände abhängig gemacht werden sollte.

Sogar das amtlich nüchterne Protokoll verrät im folgenden die zunehmende Erregung Bodelschwinghs bei seiner Darlegung:

„Umsomehr werde die Regierung diese Schranken bei der gegenwärtig bestehenden Verfassung, wenn diese nicht gänzlich umgeworfen werden solle, anzuerkennen haben; solange die Minister Seiner Majestät sich durch ihren Eid zur Aufrechterhaltung der Verfassung verpflichtet halten müßten, dürfte es auch damit nicht verträglich erscheinen, eine Staatsanleihe ohne vorherige Zustimmung des Landtags aufzunehmen."

Da die meisten Minister der Stellungnahme des Finanzministers beitraten, ließ der König keinen Beschluß fassen, sondern erklärte sich mit der vorläufigen Verwendung der Steuerkredite und der bereiten Fonds einverstanden.

Heftig sträubte sich Bodelschwingh [13]) in einem Brief an Bismarck vom 8. Juli 1864 gegen die beiden in Aussicht genommenen Maßnahmen: die Einziehung von Steuerkrediten und die Verwertung von Eisenbahnobligationen. Bodelschwingh meinte, die Einziehung der Steuerkredite sei zwar rechtlich zulässig, aber wirtschaftlich und politisch mit Nachteilen verbunden; denn die Regierung müsse dann darauf bedacht sein, den späteren Einnahmeausfall wieder zu decken. Im Interesse des Handelsstandes und der Landwirtschaft, welche einen großen Teil Regierungsanhänger stellten, sei diese Maßregel nicht ratsam. Die Veräußerung von Eisenbahnanleihen wollte Bodelschwingh aus rechtlichen Gründen nicht vornehmen.

Die Verwendung der Anleihen für andere Zwecke als Eisenbahnbauten ist allerdings unzulässig. Der Landtag hatte 1862 durch ein Gesetz [14]) einer Anleihe in Höhe von 17 Millionen Talern zum Bau der schlesischen Gebirgsbahn und der Bahnlinie Berlin — Küstrin zugestimmt. Nach diesem Gesetz sollten die für die einzelnen Baujahre erforderlichen Mittel nach dem jeweiligen Bedarf durch allmähliche Veräußerung der Anleihe gewonnen werden. Während die schlesische Gebirgsbahn 5 400 000 Taler für das Jahr 1863 benötigte, wies die Bahnlinie Berlin — Küstrin keinen Bedarf auf.

13) Akten Fin. M. Geldmittel 1864.
14) Ges. v. 24. September 1862, Ges. Samml. 1862, S. 317.

Nach den Angaben Bodelschwinghs waren überdies 2 353 700 Taler in vierprozentigen Staatsschuldverschreibungen für den Bau einer dritten Bahnlinie vorhanden. Diese Mitteilung veranlaßte Bismarck, ungerührt durch den Hinweis seines Kollegen, diese Wertpapiere seien nur zur Vollendung des Bahnbaus zu verwenden, zu der Randbemerkung „Sind also vorhanden". Aus den Akten geht nicht hervor, ob Bodelschwingh sich zur Einziehung der Steuerkredite und zur Verwertung der Eisenbahnanleihen bereitgefunden hat.

Über die Frage, ob man eine Anleihe mit Beteiligung des Landtags oder ohne ihn aufnehmen solle, ob man also im Einklang mit der Verfassung oder gegen sie handeln solle, kam unter den Ministern keine Einigung zustande. Als jedoch der König von Karlsbad aus durch Bismarck den Finanzminister anwies, die Bestände des Staatsschatzes nicht unter 11 Millionen Taler sinken zu lassen, gewann die Ansicht, mit dem Landtag über eine Anleihe zu verhandeln, bei den in Berlin gebliebenen Ministern die Oberhand, die in Immediatberichten und in einem persönlichen Vortrag des Innenministers Eulenburg die Landtagseinberufung als notwendig befürworteten [15]).

In einem Immediatbericht [16]) der Minister vom 14. Juli 1864, der die Einberufung des Landtags vorschlug, bemerkte der König am Rand: „Auch der Stellung der Regierung würdig??". Er verbot die Vorbereitung dazu, weil er eine Anleihe in Anbetracht der zu erwartenden Kriegsentschädigungen für unnötig hielt.

Ein mit Bismarcks Randbemerkungen versehenes, wohl von ihm entworfenes Aktenstück [16]), schlägt zur Behebung der finanziellen Schwierigkeiten vor, durch Truppenverminderung in drei Monaten etwa 4 407 000 Taler zu ersparen. Gerade diese Summe genüge vielleicht, um weitere außerordentliche Maßregeln überflüssig zu machen. Dadurch würde dem Ausland gegenüber konstatiert, daß Preußen einen Krieg siegreich mit den ordentlichen Einnahmen des Staates beenden könne, ohne irgendwelche außergewöhnlichen Hilfsquellen in Anspruch nehmen zu müssen. Niemand sei dann in der Lage, ein Urteil über die Finanzkräfte Preußens zu gewinnen. Der Kredit der preußischen Finanzen würde dadurch in glänzender Weise gehoben und die Stellung der Regierung aufs neue befestigt und gestärkt werden. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, ob dieser Vorschlag durchgeführt worden ist.

3. Ablehnung der von der Regierung nachgesuchten Genehmigung der Kriegsfinanzierung.

Bei Zusammentritt des neuen Landtags am 14. Januar 1865 erklärte der König in der Eröffnungsrede, daß der dänische Krieg

15) Brief an Bismarck vom 8. Juli 1864, in Akten Fin. M. Geldmittel 1864.
16) Akten Fin. M. Geldmittel 1864.

ohne Anleihe infolge sparsamer Finanzverwaltung habe durchgeführt werden können und stellte dem Landtag eine Vorlage über die Kriegskosten in Aussicht.

Am 24. März 1865 schrieb Bismarck an den Bundestags-Gesandten von Savigny [17]): „Unser vorjähriger Finanzabschluß (1864) ergibt das Resultat, daß wir für den dänischen Krieg nur zwei Millionen Taler aus dem Staatsschatz brauchen, alles übrige ist aus den Überschüssen 1863/64 bestritten. Dies ist, der Kammer wegen, geheim zu halten, obschon sehr erfreulich. Die Finanziers drängen uns Anleihen ohne Kammern auf, aber wir könnten den dänischen Krieg noch zweimal führen, ohne eine zu brauchen. ..."

Indessen zeigte die im Mai dem Landtag vorgelegte Denkschrift [18]) über die Kriegskosten ein etwas anderes Gesicht. Die Gesamtkosten waren mit 22 481 776 Talern angegeben; davon entfielen 18 522 459 Taler auf die Militärverwaltung; der Rest verteilte sich auf Marineverwaltung, Post und Telegraphie. Bis zum Schluß des Rechnungsjahres 1864 hatte die Regierung die Ausgaben mit den Verwaltungsüberschüssen von 1863 und 1864 im Betrage von 5 351 608 Talern und 6 861 828 Talern sowie mit einer Summe von 1 304 089 Talern aus dem Staatsschatz gedeckt. Mit dem Antrag der Regierung auf Genehmigung dieser Verwendungen war die Forderung verbunden, 4 256 900 Taler zur Verstärkung der Artillerie und der Festungen dem Staatsschatz nach Bedarf entnehmen zu können. Die Zustimmung des Landtags zur Tilgung der restlichen Kriegskosten von rund 4 707 350 Talern wollte die Regierung nach erfolgter Feststellung des Betrages nachsuchen. Der Staatsschatz hatte mit dem in der Denkschrift genannten Bestand von 14 685 384 Talern ausreichende Mittel zur Deckung der noch zu leistenden Ausgaben.

Die Budgetkommission gab in ihrem Bericht [19]) über die Regierungsvorlage der Befürchtung Ausdruck, aus der Genehmigung der Ausgaben durch den Landtag würde die Regierung das Anerkenntnis folgern, daß sie das Recht habe, über die Verwaltungsüberschüsse und den Staatsschatz ohne vorgängige Bewilligung der Landesvertretung zu verfügen. Der später vom Abgeordnetenhaus angenommene Vorschlag der Kommission empfahl die Ablehnung des Regierungsantrags.

In dem Bericht über die Nachweisung des Vermögens des Staatsschatzes 1863/64 [20]) kam die Budgetkommission nach eingehender Prüfung der rechtlichen Seite der Kriegsfinanzierung zu dem Ergebnis, die Entnahme der Gelder aus dem Staatsschatz seitens der Regierung sei verfassungswidrig.

Die Verfassung enthält keine Bestimmung über den Staatsschatz; er ist auch nicht im Staatshaushalt als selbständiger Posten aufgeführt, sondern stellt einen etatrechtlich abgesonderten Verwal-

17) Briefe, Nr. 1091.
18) Sten. Ber. Abg.h. 1865, Anl. Nr. 144.
19) Sten. Ber. Abg.h. 1865, Anl. Nr. 168.
20) Sten. Ber. Abg.h. 1865, Anl. Nr. 166.

tungszweig dar. Daher kann Art. 104 Verf.U., wonach Etatsüberschreitungen der Regierung von dem Landtag nachträglich genehmigt werden können, auf die Behandlung des Staatsschatzes keine Anwendung finden. Der Staatsschatz erhielt seinen Wirkungskreis durch zwei Kabinettsorders Friedrich Wilhelms III., die durch Veröffentlichung in der Gesetzsammlung Gesetzeskraft erlangten[21]). Danach sollten dem Staatsschatz gewisse zufällige Einnahmen, darunter die Überschüsse des Vorjahres und die Mehreinnahmen in der laufenden Verwaltung, überwiesen werden. Durch Erlaß der Verfassung am 31. Januar 1850 wurden diese Verordnungen auf Grund der alten Rechtsregel „lex posterior generalis non derogat legi priori speciali" nicht außer Kraft gesezt. Die Verwendung der Verwaltungsüberschüsse eines Jahres unterliegt zweifellos der Mitwirkung des Landtages, da sie als Etatsposten erscheinen. Dies hat die Regierung durch Einbringung von Gesetzentwürfen über die Verwendung von Verwaltungsüberschüssen wiederholt anerkannt. Wenn man ferner bedenkt, daß die Überschüsse und Mehreinnahmen der Staatsverwaltung in der Regel dem Staatsschatz zufließen, dieser also größtenteils erspartes Volksvermögen ist, so ist aus der für Finanzangelegenheiten in den Art. 62, 99, 100, 103, 104, 109 vorgenommenen Regelung zu folgern, daß die Volksvertretung auch zur Verfügung über die Bestände des Staatsschatzes herangezogen werden muß. Jene Kabinettsorders bestimmten nur die Einnahmearten, gaben aber der Regierung nicht die Befugnis zur Verfügung über den Staatsschatz.

Bei der Beratung im Plenum[22]) wurde vor allem geltend gemacht, die Regierung habe nach Ablehnung des Anleihegesetzes für die außerordentlichen Bedürfnisse der Militär- und Marineverwaltung im Januar 1864 nicht mit einer Genehmigung der Kriegskosten durch die Abgeordneten rechnen können. Das Haus nahm den Antrag der Kommission an: „Die geschehene Entnahme von Geldmitteln aus dem Staatsschatz ohne gesetzliche Ermächtigung durch die Landesvertretung ist verfassungswidrig und das Staatsministerium bleibt für die so entnommenen Beträge verantwortlich."

Der Beschluß machte auf die Regierung keinen starken Eindruck. In der Sitzung vom 22. Juni 1865[23]) hielt das Staatsministerium es für angebracht, jene Summe von 4 256 900 Talern zur „Verstärkung der artilleristischen und fortifikatorischen Ausrüstung", der Ablehnung ungeachtet, dem Kriegsminister nach Einholung Allerhöchster Genehmigung zur Verfügung zu stellen.

Chronologisch gehört in das Jahr 1864 noch der Abschluß eines Vertrages zwischen der Regierung und der Bergisch-Märkischen

---

21) Kab. O. 17. Januar 1820, pr. Ges.-Samml., S. 21; Kab. O. 17. Juni 1826, pr. Ges.-Samml., S. 57.
22) Sten. Ber. Abg.h. 1865, 68. Sitzung, 13. Juni.
23) St.-M.-Prot.

Eisenbahngesellschaft. Er wird weiter unten bei der Behandlung des Köln-Mindener Vertrages unter dem Gesichtspunkt der einseitigen Verfügung über Staatsvermögen durch die Regierung besprochen [24]).

Abschnitt 2:

Die Politik des Abgeordnetenhauses im Jahre 1865 gegenüber Finanzvorlagen der Regierung.

Wie zu erwarten, fand der „Gesetzentwurf betr. den außerordentlichen Geldbedarf der Marineverwaltung“ [25]), der für Herstellung von Marineanlagen in der Kieler Bucht, zur Fortführung des Hafenbaues und der Befestigungen an der Jade und zur Anschaffung von Panzerfregatten und Geschützen eine Anleihe von zehn Millionen Talern vorsah, keine Billigung des Abgeordnetenhauses. Diese Vorlage ging auf den Wunsch des Kriegs- und Marineministers Roon zurück, in zwölf Jahren eine den skandinavischen Mächten überlegene Flotte zu schaffen. Bodelschwingh wandte gegen diesen von Bismarck als Ideal bezeichneten Plan ein, er übersteige, zumal bei Vorhandensein einer so großen Landarmee, die Finanzkraft des Staates. Durch Bismarcks Vermittlung einigte sich das Ministerium auf die Einbringung des Anleihegesetzes [26]).

Die Kommission des Abgeordnetenhauses, die sich mit dem Gesetzentwurf zuerst befaßte, hielt in ihrem Bericht [27]) die Genehmigung der Anleihe für ein zu großes Vertrauensvotum, das nicht einmal einem von der Majorität getragenen Ministerium ohne weiteres erteilt werden könne. Erste Forderung für Bewilligung einer Anleihe sei ein Etatgesetz.

Überhaupt erfuhren in dieser Sitzungszeit 1865 fast alle Regierungsvorlagen, die auch nur die geringste Möglichkeit boten, der Regierung Geld in die Hände zu spielen und sie damit von der Volksvertretung unabhängig zu machen, eine Ablehnung. Als das Abgeordnetenhaus nämlich einsehen mußte, daß die Regierung unbeirrt durch alle Beschlüsse gegen ihr verfassungswidriges Verhalten fortfuhr, die Staatseinnahmen zu erheben und nach eigenem Gutdünken zu verwenden, war es darauf bedacht, nicht durch Bewilligung außerordentlicher Kredite der Politik des Ministeriums Bismarck die finanziellen Grundlagen zu verschaffen.

Man war sich im Abgeordnetenhaus bei Verwerfung der Gesetzentwürfe nicht unklar darüber, daß man mit der ablehnenden Haltung nicht immer das Wohl der an dem Zustandekommen interessierten Kreise und des Landes wahrte. Manche Abgeordneten

24) vgl. S. 44.
25) Sten. Ber. Abg.h. 1865, Anl. Nr. 111.
26) St. M. Prot., Sitzung am 27. Februar 1865.
27) Sten. Ber. Abg.h. 1865, Anl. Nr. 1146.

suchten diese Politik mit der Begründung zu rechtfertigen, daß es höhere Gesichtspunkte als „Kirchturmsinteressen" gebe; die Verfassung dürfe nicht materiellen Zwecken geopfert werden.

So erlangten Ende März mehrere Vorlagen, die für Eisenbahnbauten eine Anleihe oder die Übernahme einer staatlichen Zinsgarantie vorsahen, nicht die Genehmigung des Abgeordnetenhauses. In der 29. Sitzung [28]) wurde gegen die Entwürfe folgendes vorgebracht: Jede Anleihe, die wir der Regierung bewilligen, zu der wir sie autorisieren, gibt der Regierung neue Mittel, um in dieser Weise Geldmittel sich zu verschaffen, die sie nach ihrem Belieben verwenden kann. ... Die Übernahme von Zinsgarantien fällt in die gleiche Kategorie. ... Das Abgeordnetenhaus löst sein verfassungsmäßiges Zustimmungsrecht zum Budget in Spezialkredite auf, die es der Regierung durch Spezialgesetze bewilligt. Darin liegt gerade die Hauptgefahr für das Budgetrecht.

Der Ablehnung verfiel ebenfalls, trotz der Benachteiligung der inländischen Gesellschaften, der Gesetzentwurf [29]) über die Abgabe von allen nicht im Besitz des Staates oder inländischer Eisenbahn-Aktien-Gesellschaften befindlichen Eisenbahnen [30]).

Die Besorgnis, daß die Regierung mit Hilfe des von ihr eingebrachten Gesetzentwurfes [31]) über die „Abänderung der Bankordnung vom 5. Oktober 1846" durch Errichtung von Zweigstellen außerhalb Preußens sich außergewöhnliche Einnahmen verschaffen könne, war stärker als das Zugeständnis, daß diese Vorlage, die eine Betriebserweiterung der Preußischen Bank bezweckte, einem Bedürfnis der Handels entgegenkomme.

Wenn auch die Preußische Bank nicht mehr als eigentliche Bank des Staates anzusehen war, sondern diese Stellung im Lauf der Zeit an die Seehandlung abgetreten hatte, die sich aus einer Aktiengesellschaft mit Staatsbeteiligung allmählich zu einem reinen Staatsinstitut entwickelt hatte, so bestand doch noch eine enge Verbindung der Regierung mit der Preußischen Bank. Der jeweilige Handelsminister war „Chef" der Bank und in dem aus fünf Personen bestehenden Bankkuratorium saßen außer dem Handelsminister der Justiz- und der Finanzminister.

Wie die Vorgänge im Staatsministerium zeigen, waren die Erwägungen nicht unbegründet, die der Bericht der Kommission für Handel und Gewerbe [32]) anführte:

„Die Regierung wolle in ihrer Annexionslust ... die Elbherzogtümer von Hamburg aus organisieren. ... Zumal bei der Existenz des ganz abnormen und so gefährlichen Instituts der Seehandlung vereitelten beide Banken zusammen vollkommen die bestimmende Mitwirkung der Landesvertretung in Finanzangelegenheiten. Die

28) Sten. Ber. Abg.h. 1865, 28. März, S. 781.
29) Sten. Ber. Abg.h. 1865 Anl. Nr. 19.
30) 32. Sitzung, 1. 4. 1865.
31) Sten. Ber. Abg.h. 1865, Anl. Nr. 47.
32) Sten. Ber. Abg.h. 1865, Anl. Nr. 86.

Seehandlung könne als Zwischenglied zwischen Staat und Bank auftreten und der Regierung durch Ausstellung und Begebung bankmäßiger Wechsel an die Bank in ganz legaler Weise zu einer Staatsanleihe von der Bank wider den Willen der Landesvertretung verhelfen. ...“

Auf Grund dieser Bedenken, welche besonders in der 31. Sitzung [33]) ausführliche Erörterung fanden, drang der Gesetzentwurf über die Betriebserweiterung der Preußischen Bank nicht durch.

Bei der Schließung des Landtages hob Bismarck [34]) in der Schlußrede hervor, die Verwerfung des Bankgesetzes und der Eisenbahnanleihen für Ostpreußen bedeute eine Schädigung des materiellen Wohls des Landes. Durch die Verwerfung des Militärgesetzes seien neue bewährte Heereseinrichtungen unter Gefährdung der äußeren Sicherheit des Landes in Frage gestellt. Das Abgeordnetenhaus versage der Regierung die Mittel zur Herstellung einer den gegebenen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechenden Kriegsflotte; es habe sich von den glänzenden Erfolgen der Armee losgesagt, indem es wie früher die geforderte Anleihe, so jetzt die nachträgliche Genehmigung der verausgabten Kriegskosten verweigert habe.

Abschnitt 3:
Die Finanzierung des deutschen Krieges.

1. Pläne Bismarcks.

War das Ziel der preußischen Politik Anfang 1864 noch die Losreißung Schleswig-Holsteins von Dänemark und die Vereinigung mit Deutschland gewesen [35]), so erwog man im Kronrat vom 29. Mai 1865 bereits die Einverleibung der Herzogtümer in die preußische Monarchie — selbst auf die Gefahr eines Krieges mit Österreich hin [36]).

Der unfruchtbare Verlauf der letzten Landtagssitzungen nötigte die Regierung, die für diesen Fall erforderlichen Geldmittel ohne Mitwirkung der Volksvertretung bereitzustellen. Wie wenig sich der Finanzminister v. Bodelschwingh dem stets neue politische Ziele schaffenden Vorwärtsstreben Bismarcks anpassen konnte, geht aus einem Brief [40]) hervor, in dem Bismarck unter Erwähnung zweier Finanzierungspläne Roon klagt: „Wird keine Geldoperation gemacht, so werde ich, zur Deckung meiner Verantwortung für die auswärtige Politik, dem König einen amtlichen Bericht vorlegen, in dem ich mich gegen die Weiterführung einer Politik verwahre, für

33) Sten. Ber. Abg.h. 1865, 31. März.
34) Sten. Ber. Abg.h. 1865, 17. Juni.
35) Kronratsprot. v. 2. und 3. Januar 1864.
36) Kronratsprot. v. 29. Mai 1865.

deren Erfolg die nötigen Mittel nicht zur Anwendung kommen, und werde Seiner Majestät erklären, daß ich das Geschäft einstellen muß, wenn keine Geldoperation gemacht wird. Der König selbst ist von der Notwendigkeit einer solchen ebenso durchdrungen wie ich."

Nach dem einen als „Seehandlungsgeschäft" [37]) bezeichneten Plan wollte Bismarck die Forderung auf Kriegsentschädigung gegen die Elbherzogtümer an zahlungskräftige Bankinstitute oder private Bankiers abtreten. Verhandlungen über diese Cession schwebten mit dem Präsidenten der Seehandlung, Camphausen, und mit dem Bankier Mendelssohn, von dem Bismarck im Juni 1865 erfahren wollte [38]), wie die kaufmännische Welt einen Krieg mit Österreich auffassen würde. Die Möglichkeit, daß sich das Ministerium mit Hilfe der Seehandlung ohne Zustimmung des Landtages Geldquellen eröffnete, lag durchaus nicht fern. Auch das Abgeordnetenhaus hatte bei Ablehnung des Gesetzentwurfes über die Änderung der Bankordnung damit gerechnet [39]): „Trassiert die Seehandlung auf große Häuser oder läßt sie auf sich trassieren, so hat das Bankhaus einen gesetzlichen Anspruch an die Seehandlung und ist unabhängig von dem Votum des Abgeordnetenhauses. Der Staat hat dafür aufzukommen, und wenn dann die Bank solche Geldoperationen durch Diskontierung von Wechseln unterstützt, so kann das bis zu einem weithin liegenden Punkt geschehen."

Bismarck dachte sich die Hilfe der Seehandlung folgendermaßen [40]): Die Seehandlung sollte dem preußischen Staat die Forderung auf Kriegsentschädigung abkaufen und das Entgelt erst auf Verlangen entrichten; gleichzeitig sollte sie, um die dazu erforderlichen flüssigen Mittel zu gewinnen, ihren Zinsfuß für Einlagen erhöhen.

Die Abtretung kam nicht zustande; alle davon unterrichteten Personen waren wohl von deren Unzulässigkeit überzeugt. Denn eine Forderung auf Kriegsentschädigung gehört zum Staatsvermögen, über welches nur alle drei Gesetzgebungsfaktoren zusammen verfügen können [41]). Außerdem lief der Plan Bismarcks auf Umgehung einer Staatsanleihe hinaus, die der Genehmigung des Landtags gemäß Art. 103 bedurfte.

Das zweite von Bismarck angedeutete Finanzierungsgeschäft war der Vertrag mit der Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft [42]).

Am 17. Juli hatte der Finanzminister eine Unterredung mit einem Angehörigen der Bankierfamilie Rothschild über den Abschluß einer Eisenbahnanleihe; vielleicht handelte es sich um die Staatseisenbahn Saarbrücken—Trier—Luxemburg, über deren an-

37) Briefe, Nr. 1102 vom 28. 6. 1865 an Roon.
38) Keudell, S. 211.
39) Sten. Ber. Abg.h. 1865, 31. Sitzung am 31. März. Vgl. o. S. 36.
40) Briefe, Nr. 1104, vom 3. 7. 1865.
41) vgl. die rechtl. Ausführungen S. 42 ff.
42) s. S. 40.

gebliche Veräußerung Zeitungsgerüchte im Frühjahr 1866 umliefen[43]). Der König sprach sich jedoch gegen die Kontrahierung einer Anleihe aus[44]) anders Bismarck, der sie „trotz Verfassung" für den Fall empfahl, daß die beiden von ihm in Aussicht genommenen Finanzmaßnahmen nicht zustande kämen[45]).

Alle Hebel setzte Bismarck im Sommer 1865 in Bewegung, um Geld in die Hand zu bekommen. Hindernd waren ihm dabei die unaufhörlichen Bedenken Bodelschwinghs, der nur für den bürokratischen Gang der Verwaltung, nicht aber für die Bismarcksche Politik zu haben war. Bismarck erwähnt in einem Gespräch mit dem Abgeordneten Victor von Unruh[46]), daß er an dem Abgang Bodelschwinghs ein ganzes Jahr gearbeitet habe und es vielleicht doch nicht durchgesetzt haben würde, wenn nicht der Gesundheitszustand Bodelschwinghs ihm zu Hilfe gekommen wäre.

Bismarck ließ jede erdenkliche Gelegenheit in der Finanzverwaltung ausnutzen, um Ersparnisse zu erzielen. Kennzeichnend ist ein Schreiben Bodelschwinghs vom 17. Juli 1865 „an sämtliche Verwaltungschefs mit Ausnahme des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten zur eigenhändigen Eröffnung"[47]). Darin heißt es, daß es in Anbetracht der jetzt obwaltenden außerordentlichen Umstände geboten erscheine, vorläufig von einer Verwendung der in der „Nachweisung der im Jahre 1865 zu erwartenden Staatseinnahmen und zu leistenden Staatsausgaben"[48]) zu den einmaligen und außerordentlichen Ausgaben angesetzten Beträge insoweit abzusehen, als sie nicht schon verausgabt oder nicht zur Erfüllung eingegangener Verpflichtungen und zur Abwendung von erheblichen Nachteilen geleistet werden müßten. Vor der Verwendung der fraglichen Beträge sollten die Verwaltungschefs sich an Bodelschwingh wenden. Der Handelsminister Graf von Itzenplitz erhielt von Bodelschwingh die Aufforderung[49]), er solle, um die Mittel der Staatskasse möglichst verfügbar zu halten, veranlassen, daß die für die angefangenen Eisenbahnbauten vorgesehenen Bestände der Staatskasse in nächster Zeit möglichst wenig in Anspruch genommen würden. Es ergingen auch dementsprechende Anordnungen, von denen die Eisenbahnlinie Berlin—Küstrin, die schlesische Gebirgsbahn und noch zwei andere Bahnlinien betroffen wurden. Die zur Finanzierung des Baues dieser Bahnen bestimmten Anleihen, die nach den gesetzlichen Bestimmungen[50]) allmählich nach Bedarf nur zur Fortführung des Bahnbaues begeben werden sollten, wurden veräußert, ihr Erlös aber zur Finanzierung höherer Staatszwecke in den Staatsschatz abgeführt. So konnte Eulenburg in einem Zifferntelegramm

43) Hellwig, S. 171 und dort ang. Lit.
44) Briefe, Nr. 1109, 15. Juli 1865.
45) Briefe, Nr. 1104 vom 3. 7. 1865.
46) Ges. W. Bd. 7, Nr. 114, am 20. Juni 1866.
47) Akten Fin. M. Verfahren.
48) vgl. o. S. 19.
49) Akten Fin. M. Verfahren, 13. 7. 1865.
50) Ges. v. 24. September 1862, vgl. o. S. 30.

vom 9. August 1865 nach Gastein melden[51]), daß u. a. 8 829 300 Taler Schuldverschreibungen der schlesischen Gebirgsbahn und der Berlin—Küstriner Bahn veräußert wären, zu deren Verkauf der Finanzminister durch eine Allerhöchste Order vom 17. Juli 1865 ermächtigt worden war[51]).

Wie schon oben erwähnt[52]), war dies Vorgehen unzulässig; es mußte auch insofern ungünstige finanzielle Rückwirkungen zur Folge haben, als dadurch die Betriebseröffnung auf den betreffenden Bahnstrecken hinausgeschoben und daher ein Ertrag für die aufgewendeten Baukapitalien erst in späterer Zeit, als veranschlagt, erzielt werden konnte.

Bismarcks finanzpolitische Bemühungen erschöpften sich nicht nur in Maßnahmen zur Stärkung der preußischen Finanzen; er versuchte auch, die finanzielle Stellung des Gegners zu erschüttern und den Abschluß einer österreichischen Anleihe in Paris zu unterbinden. Das Kronratsprotokoll[53]) vom 19. Juni 1865 enthält darüber folgende Aufzeichnung: „Der Ministerpräsident wies auf die Chancen hin, die sich aus einer Komplikation der äußeren Verhältnisse ergeben könnten und machte darauf aufmerksam, daß es sich empfehlen möchte, durch geeignete Geldoperationen die Geneigtheit des Geldmarktes für eine österreichische Anleihe zu schwächen. Des Königs Majestät geruhten ..." — hier schaltete der König eigenhändig im Protokoll ein — „... diese Ansicht lebhaft zu unterstützen ..."

Daß Bismarck auf seiner Reise nach Biarritz und Paris im Oktober 1865 selbst versucht hat, die Stimmung in Paris zu Finanzgeschäften mit Österreich ungünstig zu beeinflussen, ist daher nicht unwahrscheinlich. Eine österreichische Anleihe kam allerdings dennoch unter geheimer Billigung des französischen Kaisers zustande[54]). Als die preußische Regierung im April 1866 eine Lombardierung von Wertpapieren versuchte, mußte der preußische Unterhändler die bedauerliche Feststellung machen, daß in der Bank „Comptoir d'Escompte" bereits österreichische Effekten als Unterlage für ein der österreichischen Regierung gewährtes Lombarddarlehn[55]) lagen.

Um Gewißheit zu gewinnen, ob die für eine Mobilmachung erforderlichen Geldmittel vorhanden seien und um nötigenfalls Maßnahmen zu deren Beschaffung anzuordnen, fand am 21. Juni 1865 ein Conseil in Regensburg[56]) statt, an welchem alle Minister und auch die auswärtigen Vertreter Preußens in Paris und Wien, Graf von der Goltz und Freiherr von Werther, auf Befehl des Königs teilnahmen. Ein Protokoll ist in dieser Sitzung wohl nicht geführt worden. Ihr Ergebnis kennt man aus dem für den abwesenden

51) Akten St. M. Kriegskosten 1866.
52) vgl. o. S. 30.
53) Kronratsprot. v. 19. 6. 1865.
54) vgl. dazu Sybel IV., S. 250.
55) Akten der Seehandlung, Brief Scheidtmanns vom 5. 6. 1866.
56) vgl. Ges. W. Bd. V, Nr. 140, 142, Briefe, Nr. 1109.

Kronprinz bestimmten Zifferntelegramm an das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten[57]): Diese Besprechung führte zu der Feststellung, daß die Geldmittel für einen vollständigen Feldzug in Höhe von 60 Millionen Talern verfügbar seien. Vermutlich sind in dieser Summe die 13 Millionen Taler eingerechnet, die dem Staat auf Grund des am 10. August 1865 mit der Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft abgeschlossenen Vertrages, über den schon seit dem Herbst 1864 Verhandlungen geführt wurden, zustanden.

Vier Tage nach diesem wohl auf Bismarcks Drängen vorgenommenen Vertragsschluß kam die Konvention von Gastein über die Teilung der Verwaltung in Schleswig-Holstein zustande. Österreich erhielt für die in dieser Konvention vereinbarte Überlassung des Herzogtums Lauenburg an Preußen von König Wilhelm 2½ Millionen dänische Taler, die der Kronfideikomißfonds in preußischem Silbergeld zahlte[58]).

Der Köln-Mindener Vertrag, wie er kurz genannt wird, versprach den preußischen Finanzen eine erhebliche Stärkung und gab Preußen bei den Verhandlungen in Gastein einen starken Rückhalt. Die Möglichkeit liegt durchaus nicht fern, daß Bismarck im Hinblick auf das zerrüttete Finanzwesen Österreichs versuchte[59]), alle drei Elbherzogtümer gegen eine Abfindung des Kaiserreichs zu erwerben.

2. Der Vertrag der Regierung mit der Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft. Die Behandlung des Staatsvermögens.

Roon schrieb am 1. 8. 1865 an Moritz von Blankenburg[60]): „Es ist Geld da, genug um uns freie Hand in der auswärtigen Politik zu geben, nötigenfalls, um die ganze Armee mobil zu machen und einen Feldzug hindurch zu bezahlen. Das gibt unserem Auftreten den nötigen Applomb, sodaß wir hoffen dürfen, man werde auch ohne Krieg, den wir alle nicht wünschen, den berechtigten Forderungen nachgeben. Irre ich nicht, so ist man in Wien schon jetzt auf dem Rückzug. Woher das Geld? Ohne eine Gesetzesverletzung, vornehmlich durch ein Arrangement mit der Köln-Mindener Eisenbahn, welches ich und selbst Bodelschwingh für sehr vorteilhaft erachten."

Der letzte Satz trifft allerdings in seiner rechtlichen Beurteilung nicht zu. In dem Vertrag verzichtete der Staat für 13 Millionen Taler auf das ihm an den Aktien der Gesellschaft vom 1. Januar 1870 an zustehende Amortisationsrecht.

Der Vertrag bedeutete eine Abkehr von der bisher vom Staat und insbesondere von dem früheren langjährigen Handelsminister

57) Ges. W., Bd. 5, Nr. 142, v. 23. Juli 1865.
58) Schultheß, 18. 9. 1865.
59) vgl. Sybel, IV, S. 250.
60) Roon a.a.O. S. 245.

von der Heydt[61]) verfolgten Eisenbahnpolitik, die auf Verstaatlichung der Eisenbahnen gerichtet war.

Dem Vertrag von 1865 waren schon mehrere Abkommen zwischen dem Staat und der Gesellschaft vorangegangen; das älteste stammte aus dem Gründungsjahre der Bahn 1843. Damals hatte der Staat für die Übernahme einer Zinsgarantie das Recht erhalten, die Aktien nach einem bestimmten Plane zu amortisieren und damit das Eigentum an der Bahn mit allem Zubehör und allen angesammelten Fonds zu erwerben. Es folgten dann anläßlich des Baues von Zweigbahnen und der Rheinbrücke bei Köln zwei weitere Verträge in den Jahren 1852 und 1854, in welchen der Staat eine bedingte Garantie übernahm und sein Amortisationsrecht bis zum 1. Januar 1870 suspendierte. Auch die neuen Bahnen sollte der Staat spätestens mit dem Eigentumsübergang der Hauptbahn erwerben. Die in den Verträgen von 1852 und 1854 vom Staat übernommenen Zinsgarantien wurden vom Landtag durch zwei Gesetze[62]) auf Grund des Art. 103 Verf.U. gebilligt. Der Vertrag vom 10. August 1865 wurde nur durch Königliche Bestätigungsurkunde vom 13. September 1865 landesherrlich genehmigt und in der Gesetzessammlung veröffentlicht[63]), aber nicht dem Landtag vorgelegt.

Von der Entschädigung in Höhe von 13 Millionen Talern erhielt der Staat einen Teilbetrag von 7 295 000 Talern in neu geschaffenen Stammaktien der Gesellschaft; den Rest zahlte diese in Bargeld und zwar 3 000 000 Taler bis zum 1. Oktober 1865, 2 705 000 Taler bis zum 2. Januar 1866. Der Staat wurde mit sofortiger Wirkung von der Zinsgarantie für die Aktien der Köln-Mindener Hauptbahn entbunden; die Garantie für die beiden Nebenbahnen blieb in beschränktem Umfange bestehen, war jedoch ohne wesentliche Bedeutung. Der Garantiefonds, den der Staat auf Grund der früheren Verträge hatte anlegen müssen, wurde bis auf eine geringe Summe von zwei Millionen Talern freigegeben. Dadurch erlangte der Staat freie Verfügung über die in diesem Fonds angesammelten Kapitalien, die in verschiedenen Wertpapieren bestanden.

In der nächsten kurzen Sitzungsperiode zu Anfang des Jahres 1866 beantragte der Abgeordnete Becker (Dortmund)[64]), das Abgeordnetenhaus möge den Vertrag auf seine Verfassungsmäßigkeit hin prüfen. Die zur Vorprüfung eingesetzte Kommission schlug vor, den Vertrag vom 10. August 1865 für rechtsungültig und die alten Verträge für noch verbindlich zu erklären. Der Vertrag kam wegen der baldigen Auflösung des Landtages nicht mehr zur Beratung.

---

61) Bergengrün, S. 165 ff., 266.
62) Ges. v. 18. 4. 1855 in Ges.S. 1855, S. 235. Ges. v. 24. 5. 1853 in Ges.S. 1853, S. 254.
63) Ges. S. 1865, Nr. 44.
64) Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 8.

In dem Kommissionsbericht finden zwei Gesichtspunkte besondere Beachtung:

Die Regierung ist nicht befugt, ohne Zustimmung des Landtages Staatsvermögen, welches als Einnahmequelle dient, zu veräußern, zu belasten oder sonst einer vertraglichen Veränderung zu unterwerfen.

Staatsverträge und Rechtsverhältnisse des Staates, welche auf Grund eines besonderen Gesetzes zustande gekommen sind oder wirksam gemacht waren, können nur unter Mitwirkung aller Gesetzgebungsfaktoren abgeändert werden.

Die Frage, ob die Regierung allein zur Verfügung über das mannigfache Staatsvermögen befugt ist, läßt sich bei den wichtigsten in der Konfliktszeit geplanten oder durchgeführten Maßnahmen der außerordentlichen Finanzverwaltung aufwerfen, mögen sie den Staatsschatz, staatliche Eisenbahnen, Bergwerke oder Rechte betroffen haben. Einen fiskalischen Vermögenswert stellte auch das dem Staat an den Aktien der Köln-Mindener Gesellschaft zustehende Amortisationsrecht dar, das die Anwartschaft auf das Eigentum an der Bahn enthielt. Dies Recht war keine wertlose „spes"; nur seine Ausübung war bis zum 1. Januar 1870 aufgeschoben. Besonders der Köln-Mindener Vertrag mußte sich den Vorwurf gefallen lassen, die Regierung habe unzulässig allein Staatsgut in Anspruch genommen. Die Beurteilung dieser grundsätzlichen Frage, zu der bei der Behandlung des Vertrages Stellung genommen wird, hat auch für die anderen Finanzmaßnahmen, die fiskalisches Vermögen betrafen, Gültigkeit.

Die Verfassung regelt nicht ausdrücklich die Verfügungsbefugnis über das verschiedenartige Staatsvermögen. Daraus folgerte die Regierung, sie könne allein als vollziehendes Organ der Staatsgewalt darüber verfügen. Dieser Standpunkt verkennt jedoch, daß das Recht der Exekutive nur die Befugnis umfaßt, solches Staatsvermögen zu verwenden, das nicht als Einnahmequelle dient, sondern als Hilfsmittel bei der Ausübung von Staatstätigkeit notwendig ist.

Anders ist die Rechtslage für Staatsvermögen, das als Einnahmequelle dient und und in seinem Finanzzweck mit den Steuern, Abgaben und Regalien auf einer Stufe steht[65]).

Wenn Staatsgut der letztgenannten Art, zu der die Anwartschaft auf ein Eisenbahnunternehmen genau so wie das Unternehmen selbst zu rechnen ist, veräußert werden soll, ist im Hinblick auf Art. 99 Verf.U. die Mitbestimmung der Volksvertretung erforderlich. Durch diese Vorschrift ist in solchem Fall das Recht der Exekutive ausgeschaltet. Das Mitwirkungsrecht des Landtags bei der Verwertung desjenigen Vermögens, das auf eine gewisse Dauer angelegt und als Grundlage staatlicher Wirtschaft anzusehen ist, erhellt aus der Überlegung, daß als notwendige Folge der Preisgabe solcher beständigen Vermögensteile der Staatskredit und das Steuer-

65) Rönne, a.a.O., II. 2, S. 524, S. 600, S. 603.

und Abgabewesen, das der Mitbestimmung des Landtags gemäß Art. 100 VerfU. untersteht, in Mitleidenschaft gezogen wird.

Bedenkt man, daß das Köln-Mindener Unternehmen im Lauf der Zeit Staatseisenbahn werden sollte, so ergibt sich, daß der Vertrag eine künftige, dem Beschlußrecht des Landtags unterliegende Einnahme beseitigte; bereits der Staatshaushalt des Jahres 1866 weist eine Verringerung des Postens Eisenbahnabgabe auf.

Der Vertrag enthält nicht nur die Veräußerung eines fiskalischen Vermögensrechts, sondern begründet auch eine Einnahme: die Entschädigung von 13 Millionen Talern und die freigegebenen Bestände des Garantiefonds. Art. 99 Verf.U., welcher für „alle" Einnahmen ein Gesetz verlangt, ist auch in dieser Hinsicht bei Abschluß des Vertrages von der Regierung nicht berücksichtigt worden. Ebenso kann man als Gegenschluß aus Art. 109 Verf.U. folgern, daß zwar der Regierung die Befugnis zur Einziehung und Verwertung der gesetzlich festgelegten Steuern und Abgaben, nicht aber anderer Teile des Staatsvermögens gegeben ist.

Betrachtet man die politischen Umstände im Jahre 1865, als die Regierung keine Aussicht auf Bewilligung außerordentlicher Mittel durch das Abgeordnetenhaus hatte, so kommt man zu dem Ergebnis, daß der Vertrag eine Anleihe ersetzen sollte, die das normale Mittel zur Befriedigung eines außerordentlichen Geldbedarfs gewesen wäre, aber der Genehmigung der Volksvertretung gemäß Art. 103 bedurfte hätte. Die Umgehung stellt einen Verstoß gegen diese Bestimmung dar. Die Verfassung enthielte einen Widerspruch, wenn sie einerseits die Aufnahme einer Anleihe an die Beteiligung der Volksvertretung knüpfen, andererseits der Regierung die Möglichkeit geben würde, durch unbeschränkte Verfügung über Staatsvermögen dem Zwang, auf ein Anleihegesetz zurückzugreifen, beliebig zu entgehen.

Der Abschluß des Vertrages verstieß außerdem gegen den Grundsatz: gesetzlich geschaffene Rechtsverhältnisse können nur durch Gesetz aufgehoben oder verändert werden.

Als das 1843 begründete Amortisationsrecht später eine Änderung erfuhr[66]), legte man diese nicht im Text des Gesetzes[67]) nieder, sondern nahm darin nur den Hinweis auf, daß die „Zinsgarantie nach näherer Maßgabe des hier beigedruckten Vertrages" bewilligt werde. Durch diese Bezugnahme erhielten auch die Vorschriften des Vertrages über das Amortisationsrecht gesetzlichen Charakter. Unzutreffend ist die Ansicht der Regierung, der angezogene Vertrag sei nur in seinen Bestimmungen über die Zinsgarantie zum Gesetz erhoben, im übrigen aber ein gewöhnlicher Vertrag geblieben. Ein solcher Vertrag ist als Einheit aufzufassen; denn für die Mitglieder des Landtags, die der Übernahme der staatlichen Zinsgarantie zustimmten, war nicht nur der den Staat be-

66) s. o. S. 41.
67) vom 22. 6. 1855, Ges. Samml. 1855, S. 235.

lastende, sondern auch der fiskalisch vorteilhafte Teil des Vertrages, nämlich die Vorschriften über das Amortisationsrecht, maßgebend.

Der Köln-Mindener Vertrag erlebte noch ein Nachspiel in den Sitzungen des Abgeordnetenhauses nach Beendigung des Verfassungskonfliktes. Die Regierung kam dem Verlangen des Abgeordnetenhauses, den Vertrag zur Genehmigung vorzulegen, nicht nach. Virchow [68]) hob im Gegensatz zu anderen Abgeordneten, die durch Annahme des Indemnitätsgesetzes die ganze Konfliktszeit als bereinigt ansehen wollten, hervor, daß dem Staatsministerium wohl für die budgetlose Regierungsführung, nicht aber für den Abschluß des Köln-Mindener Vertrages Entlastung erteilt sei. Formell fand der Vertrag seine Erledigung erst in der Sitzungsperiode des Abgeordnetenhauses 1868/69, als der Finanzminister v. d. Heydt über den Garantiefond freie Verfügung gewinnen wollte. In diesem Zusammenhang wurde der Regierung Entlastung für den Vertrag erteilt.

Gewitzigt durch die Erfahrungen in der Konfliktszeit forderte und erhielt das Abgeordnetenhaus Sicherungen gegen einseitige Verfügungen der Regierung über Eisenbahnen. So hieß es z. B. im § 6 des Gesetzes vom 9. März 1867 über die Betriebserweiterung der preußischen Staatsbahnen [69]): „Jede Verfügung der Staatsregierung über die im § 1 sub Nr. 1—8 bezeichneten Eisenbahnen resp. Eisenbahnteile durch Veräußerung bedarf zu ihrer Rechtsgültigkeit der Zustimmung beider Häuser des Landtages."

Dieselben rechtlichen Bedenken, die sich beim Köln-Mindener Vertrag gegen die alleinige Verfügungsbefugnis des Ministeriums richten, sind auch bei dem Vertrag der Regierung mit der Bergisch-Märkischen Eisenbahngesellschaft berechtigt, der am 7. Mai 1864 abgeschlossen und durch Königliche Order vom 27. Juni 1864 bestätigt wurde [70]). Dieser im Rahmen der Verkehrspolitik liegende Vertrag, der dem Staat nicht wie der Köln-Mindener Vertrag ansehnliche Mittel einbrachte, spielt nur in formaler Hinsicht in das Finanzrecht hinein. Die Regierung hatte die Verpflichtung übernommen, das Eigentum an zwei Eisenbahnlinien auf die Bergisch-Märkische Gesellschaft zu übertragen; doch mußte der Staat erst selbst Eigentümer werden, indem er die Stammaktien der beiden Bahnunternehmungen kündigte, wozu er auf Grund alter Verträge berechtigt war. Damit der Staat die Aktien einlösen konnte, sollte die Bergisch-Märkische Gesellschaft die dazu erforderlichen Mittel in Anrechnung auf den Kaufpreis vorschießen. Da die Gesellschaft Zahlungen an den Staat zu leisten, andererseits der Staat nach Kündigung der Aktien den Nennbetrag auszuzahlen hatte, entstanden Einnahmen und Ausgaben. Ohne Beteiligung des Landtags verstieß dieser Vorgang gegen die Art. 99, 62 Verf.U. In dem Vertrag ver-

68) Sten. Ber. Abg.h. 1866/67, am 21. 11. 1866, 28. Sitzung, S. 614.
69) Ges.-S. 1867, S. 393, vgl. auch § 2 Ges. v. 13. 3. 1867 Ges.-S. 1867, S. 457.
70) Ges.-S. 1864, S. 520.

zichtete der Staat auf den ihm zustehenden Anteil an der Superdividende; darin liegt eine unzulässige, weil einseitige Verfügung der Regierung über eine staatliche Einnahme.

3. Geldbeschaffungsversuche durch Verwertung staatseigener Wertpapiere.

Man kann bei dem Studium der Vorgeschichte des deutschen Krieges nicht an der Beobachtung vorbeigehen, daß die finanziellen Rüstungen Preußens nicht entfernt den militärischen entsprachen.

Ende März begann die Einziehung der Reserven einzelner Truppenteile, vom 5. bis 8. Mai vollzog sich die Mobilmachung der Linientruppen, am 12. Mai erfolgte die Einberufung der Landwehr. Während die finanzielle Mobilmachung längst vor der militärischen hätte abgeschlossen sein müssen, war sich der Finanzminister v. Bodelschwingh über die Beschaffung der Mittel für die Kriegsführung noch nicht im klaren. Zum Teil war die Unzulänglichkeit der finanziellen Vorbereitungen auf den mangelnden Unternehmungssinn des Finanzminister zurückzuführen, der in seiner Abneigung gegen den Krieg mit Österreich nicht rechtzeitig Vorsorge für den Feldzug getroffen hat, wie er selbst zugibt [71]). In einem Schreiben an Roon vom 2. Mai 1866 [72]) versuchte er die Vermehrung der Pferdeankäufe rückgängig zu machen bzw. diesen Wunsch dem Könige vorzutragen, „weil ihm sehr daran liegen müsse, daß Seine Majestät in dieser ernsten Zeit über seinen Wunsch nicht in Zweifel komme, der unverändert auf Erhaltung des Friedens und deshalb auf Vermeidung alles Provozierenden gerichtet sei".

Zum Teil lag das Nachhinken der finanziellen Rüstung an der mangelhaften Zusammenarbeit der Minister, insbesondere an dem persönlich schlechten Verhältnis zwischen Bismarck und Roon einerseits und Bodelschwingh andererseits. Bei Aufstellung des Heeresetats im Herbst 1864 hatten die „bürokratischen Difteleien und Bedenklichkeiten" des Finanzministers den Kriegsminister so aufgebracht, daß er sich mit Rücktrittsgedanken trug [73]).

Im Schreiben vom 12. 5. 1866 setzte Roon den Finanzminister davon in Kenntnis [74]), daß die Mobilmachung aller neun preußischen Armeekorps einen Aufwand von 24 Millionen Talern an einmaligen Ausgaben und von 6 200 000 Talern an monatlichen Mehrkosten gegenüber dem Friedensetat verursacht habe; von dem letzteren Betrage konnten etwa 2 Millionen Taler monatlich durch Naturrallieferungen des Landes nach dem Gesetz wegen der Kriegsleistungen und deren Vergütung vom 11. Mai 1851 gedeckt werden; diese Leistungen sollten aber erst am 20. Mai 1866 beginnen.

71) Akten St. M. Kriegskosten 1866, Schreiben vom 21. 5. 1866.
72) Roon, S. 267.
73) Kriegskosten 1866, Akten St.-M., Promemoria vom 20. 5. 1866.
74) Akten St. M. Kriegskosten 1866.

Der Geldbedarf der mobilen Armee ließ sich nicht genau berechnen. Da die einzelnen Truppenkassen die erforderlichen Mittel in runden Summen vorschußweise erhoben und die Verrechnung oft Monate später erst erfolgen konnte, waren weder beim Kriegsministerium noch beim Finanzministerium Unterlagen vorhanden, um die künftigen Zahlungen übersehen zu können [75]).

Der Geldbedarf der Armee wurde nach einer Überschlagsberechnung [75]) Bodelschwinghs bis Mitte August auf 40 Millionen Taler angesetzt. Davon konnten rund 20 Millionen Taler durch die Bestände des Staatsschatzes und der Generalstaatskasse, 2 Millionen Taler durch einen Vorschuß der Seehandlung Deckung finden, 18 Millionen Taler waren zu beschaffen. Zwar besaß der Staatsschatz [75]) noch:

1. Stammaktien der Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft in Höhe von 14 Millionen Talern, die nach dem damaligen Kurs einen Wert von 18 200 000 Talern hatten,
2. Stammaktien der oberschlesischen Eisenbahngesellschaft im Nennwert von 540 000 Talern,
3. 3½prozentige Staatsschuldscheine in Höhe von 2 734 600 Talern.

Durch die Veräußerung dieser Wertpapiere glaubte Bodelschwingh im ganzen 41 Millionen Taler in die Hand zu bekommen; aber gerade die Veräußerung war so gut wie unmöglich. Als Bodelschwingh vor einem halben Jahr in Regensburg [76]) die für einen Krieg verfügbaren Mittel auf 60 Millionen Taler schätzte, hatte er wohl angenommen, die großen Wertpapierbestände jederzeit zu günstigen Bedingungen verwerten zu können. Jetzt mußte sich der Finanzminister davon überzeugen, daß bei drohendem Kriegsausbruch Aktien in großen Beträgen nicht ohne erheblichen Kursverlust auf den Markt zu bringen waren. Als er Anfang März Staatspapiere zu verkaufen [77]) begann, mußte er die unangenehme Feststellung machen, daß sie nur in kleinen Beträgen an der Börse abgesetzt werden konnten, sodaß er mit einem Verkaufserlös von nicht mehr als einer Million Talern rechnen konnte.

Der Versuch, die Eisenbahnaktien unter der Hand an inländische größere Bankiers oder an eine Gesellschaft von Banken zu veräußern oder zu verpfänden, mißlang [78]). Der Präsident der Seehandlung, Camphausen, der seine Vermittlung angeboten hatte, fragte wegen einer Lombardierung in Höhe von ein bis zwei Millionen Talern bei Lippmann, Rosenthal & Co., einem angesehenen Bankhause in Amsterdam, an, erhielt aber eine abschlägige Antwort [79]).

---

75) Kriegskosten 1866, Akten St.-M., Promemoria vom 20. 5. 1866.
76) vgl. o. S. 39 f.
77) s. Anmerk. 75.
78) s. Anmerk. 75.
79) Seehandlungsakten.

Sodann bemühte man sich, auf 14 Millionen Taler Köln-Mindener Stammaktien und 3 600 000 Taler verschiedener Gattungen von Staatsanleihen ein Lombarddarlehen in Paris zu erhalten. Der Seehandlungsrat Scheidtmann reiste Mitte Mai dorthin, um insbesondere mit Baron James von Rothschild zu verhandeln [80]). Er fand jedoch bei ihm keine Zustimmung zu dem Plan, der die Bildung eines Konsortiums von Bankhäusern vorsah; diese sollten durch Tratten mit den ihrer Beteiligung entsprechenden Quoten bezogen werden. Der ebenfalls an dem Geschäft interessierte Bankier M. von Erlanger teilte Scheidtmann mit, daß er, wie auch andere ihm befreundete Banken zu dem Darlehnsgeschäft bereit gewesen, aber auf den entscheidenden Widerspruch der Banque de France gestoßen seien, die angesichts der in England ausgebrochenen Geldkrise alles aufbiete, um das Abfließen von Edelmetall ins Ausland zu verhindern. Scheidtmann brachte indessen in Erfahrung, daß die ablehnende Haltung der Banque de France nicht so sehr durch die von der englischen Geldkrise veranlaßten Währungssorgen als vielmehr durch die Abneigung des französischen Finanzministers Fould bestimmt war, der vermutete, das nachgesuchte Darlehen solle Kriegszwecken dienen. Scheidtmann versuchte nun, die Einwirkung des französischen Finanzministers auf diplomatischem Wege auszuschalten, indem er die Vermittlung des preußischen Botschafters von der Goltz in Anspruch nahm. Fould schützte jedoch diesem gegenüber allgemeine wirtschaftliche Gründe vor, die ihm nicht erlaubten, dem Geschäft seine „moralische Stütze" zu leihen [80]).

Der Grund für den Mißerfolg des Geschäfts wird wohl nur in der dem Kaiserreich Österreich wohlwollenden Stellungnahme der französischen Regierung zu suchen sein [81]).

Im Hinblick auf Art. 103 Verf.U. wäre eine unter Ausschaltung des Landtags durchgeführte Darlehnsaufnahme unzulässig gewesen, da sie eine staatliche Verpflichtung begründet haben würde.

Nun ging das gesamte Staatsministerium daran, die Verwertung der Eisenbahnaktien selbst in die Wege zu leiten. Am 13. und 15. Mai 1866 fanden unprotokollierte Besprechungen [82]) statt, in welchen die Ausgabe von Schatzscheinen erwogen wurde. Der Kultusminister von Mühler verfaßte den Entwurf zu der Schaffung eines Königlichen Schatzamtes, welches auf der Grundlage der dem Staat gehörenden Wertpapiere zwanzig Millionen Taler Schatzanweisungen ausgeben sollte.

Mit der Verfassung stand dieser Vorschlag nicht im Einklang. Die Ausgabe von Schatzscheinen würde unter den Begriff einer unverzinslichen Staatsschuld gefallen sein, deren Aufnahme gemäß Art. 103 Verf.U. nur mit Zustimmung des Landtages in Form eines Gesetzes möglich gewesen wäre. Denn solche Scheine enthalten das

80) Seehandlungsakten.
81) vgl. o. S. 39.
82) Akten St.-M. Kriegskosten 1866.

Versprechen, eine bestimmte Geldsumme an jeden Inhaber zu zahlen.

Die Ausgabe vo Schatzscheinen unterblieb, auch den Gedanken einer Kronanleihe ließ man fallen [83]).

4. Die Darlehnskassenverordnung vom 18. Mai 1866.

Stattdessen kam eine andere Maßregel zustande, die vor allem der wirtschaftlichen Not, insbesondere dem Kreditbedürfnis der Gewerbetreibenden, abzuhelfen bestimmt war.

Auf dem Geldmarkt waren Schwierigkeiten hervorgetreten, die sich bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 1865 bemerkbar gemacht hatten, als die Beendigung der Zollvereinskrisis und des nordamerikanischen Bürgerkrieges erhöhten Kreditbegehr und Kapitalverbrauch verursachten. Anfang 1866 verschärfte sich dann die Geldkrisis; die Börse von Paris wurde durch den mexikanischen Feldzug, London durch eine Reihe von Bankrotten angesehener Häuser, die Berliner Börse durch den bevorstehenden Krieg erschüttert. Die Bank von England mußte am 11. Mai 1866 ihren Diskont auf 10%, die Preußische Bank auf 9% [84]) erhöhen.

Die am 5. Mai 1866 begonnene Mobilmachung wirkte vollends lähmend auf den Handel und auf jede Art wirtschaftlicher Erwerbstätigkeit. Die Bergwerks- und Hüttenbesitzer fanden keine Abnehmer ihrer Produkte mehr. Aus allen Teilen des Landes, besonders aus Schlesien, liefen Eingaben und Berichte über die zunehmende Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage ein. Die Handelskammer von Breslau [85]) wies in einer Eingabe vom 15. Mai 1866 darauf hin, daß Waren aller Art unverkäuflich, Effekten fast gänzlich unverwertbar seien, ausstehende Forderungen nicht eingingen und Kredite aller Art eingeschränkt würden; Arbeiten würden eingestellt und die Arbeiter entlassen.

Das Mittel, den wirtschaftlichen Schwierigkeiten durch Ausgabe von Darlehnskassenscheinen unter Verpfändung von Waren entgegenzutreten, war schon 1848 unter dem damaligen Finanzminister David Hansemann mit gutem Erfolg versucht worden. Jetzt griff die Regierung darauf zurück und erließ am 18. Mai 1866 eine Verordnung über die Gründung öffentlicher Darlehnskassen und die Ausgabe von Darlehnskassenscheinen [86]). Auf Grund dieser Verordnung schuf man „Darlehnskassenscheine", die bares Geld vertraten und zu einem Taler, fünf und zehn Talern ausgegeben wurden. Das kleinste der Darlehen, welche in der Regel auf drei Monate,

---

83) Akten St.-M., Kriegskosten 1866, Schreiben Bodelschwinghs vom 21. 5. 1866.

84) Bergengrün, S. 327.

85) Akten Fin. M., Darlehnskassen, vol. I.

86) pr. Ges.-Samml. 1866, S. 227.

ausnahmsweise bis zu sechs Monaten bewilligt werden sollten, mußte mindestens 50 Taler betragen. Als Sicherheit bei der Verpfändung dienten Boden- und Bergwerkserzeugnisse, nicht verderbliche Waren, Fabrikate und inländische Wertpapiere. Die Darlehnskassen, die über die Gewährung von Darlehen zu entscheiden hatten, waren selbständige juristische Personen. Die Aufsicht führte eine von der übrigen Verwaltung getrennte Abteilung der Preußischen Bank, „Hauptverwaltung der Darlehnskassen" genannt. Der Gesamtbetrag der Darlehnskassenscheine sollte 25 Millionen Taler nicht überschreiten, indessen gelangten nur 10 Millionen Taler in den Verkehr.

Die Ausgabe von Darlehnskassenscheinen bedeutet ihrem Wesen nach eine unbefristete Staatsanleihe, deren Aufnahme die Mitbestimmung des Landtages gem. Art. 103 Verf.U. erforderte. Diese Scheine mußten bei allen öffentlichen Kassen zum Nennwert angenommen werden. Durch die Ausgabe eines derartigen Zahlungsmittels wurde eine Staatsgarantie übernommen, da die Verordnung einer Verwertung der Pfänder vorsah, bei der ein Verlust trotz vorsichtiger Taxierung der Sicherheiten möglich war. Für die rechtliche Beurteilung ist nur diese Möglichkeit maßgebend; die Aussicht, daß sich sogar ein Gewinn für den Staat ergeben konnte, ist lediglich ein wirtschaftlicher Gesichtspunkt. Die Regierung stützte [87]) sich bei Erlaß der Darlehnskassenverordnung auf das Königliche Verordnungsrecht des Art. 63 Verf.U., das für den Fall eines ungewöhnlichen Notstandes vorgesehen war.

Nach Art. 63 Verf.U. durften jedoch solche Verordnungen mit Gesetzeskraft unter Verantwortung des gesamten Staatsministeriums nur erlassen werden, wenn sie der Verfassung nicht zuwiderliefen. In Art. 103 heißt es aber, daß Staatsanleihen oder Staatsgarantien „nur auf Grund eines Gesetzes" begründet werden können. Durch Verordnung auf Grund des Art. 63 konnte also nichts geregelt werden, was die Verfassung einer gesetzlichen Regelung vorbehalten hatte.

Das verfassungswidrig eingeführte Zahlungsmittel stieß im Volk größtenteils auf Widerstand, zumal es nicht allen Kreisen zugute kam. Dazu trat die Opposition der gegenüber dem Ministerium Bismarck feindselig eingestellten Parteien, die in den Wahlreden darauf hinwiesen, daß es nicht Aufgabe des Staates sei, auf Kosten der Allgemeinheit einer Minderheit Vorteile zu verschaffen. Solche Vorhaltungen verstärkten die ablehnende Haltung des Volkes, welches ohnedies durch den Bruderkrieg in einer gereizten Stimmung war.

Ein Flugblatt [88]) wurde herausgegeben mit der Aufforderung: „Nehmt kein ungesetzliches Geld." Darin wird der Regierung der Vorwurf gemacht, daß die Darlehnskassenverordnung der erste

87) Sten. Ber. Abg.h. 1866/7, Anl. Nr. 17, S. 34.
88) gedruckt im Verlag Otto Wigand, Leipzig.

Schritt zur Einführung österreichischer Zustände sei. — Österreich war nämlich bekannt für den Mißbrauch der Notenpresse. — Es bestehe die Gefahr, daß die Regierung nach einem geglückten Versuch mit den Darlehnskassenscheinen noch mehr Papiergeld ausgeben werde, welches bei der dann unvermeidlich scheinenden Entwertung die Einführung eines Zwangskurses wie in Österreich nach sich ziehen könne. Das Flugblatt schließt mit der Mahnung: „Darum hütet Euch, das ungesetzliche neue Papiergeld zu nehmen und laßt Euch in der Hoffnung auf augenblickliche Vorteile nicht verblenden, vom Rechten abzuweichen. Die Strafe würde nicht ausbleiben. Dies Geld ist falsch und hat nicht die Kraft, Wohlstand zu erzeugen. Es trügt seine Nehmer wie das Teufelsgold den Schatzgräber, das ihm in der Nacht glühend entgegenleuchtet, aber sich mit anbrechendem Tage in dürre Blätter verwandelt."

Sogar Handelskammern und städtische Behörden, darunter die Stadtverordnetenversammlung von Berlin, beschlossen, die Annahme der Darlehnskassenscheine zu verweigern [89]). Der Berliner Magistrat mußte jedoch die Stadtkassen zur Annahme anweisen, weil sie als öffentliche Kassen dazu verpflichtet waren.

Als die Regierung nach dem Krieg dem Landtage die Darlehnskassenverordnung zur nachträglichen Genehmigung vorlegte, suchte sie im Hinblick auf Art. 103 Verf.U. um Indemnität für die Maßregeln nach [90]). Dies war auf von der Heydt zurückzuführen [91]).

Die Kommission, in welcher sich keine Stimme für die Aufrechterhaltung der Verordnung erhob, prüfte deren Recht- und Zweckmäßigkeit [92]): Da die Verordnung gegen Art. 103 Verf.U. verstoße, müsse sie von Anfang an als nichtig angesehen werden; im Interesse des Staatsgläubiger sei die strikte Beobachtung von Art. 103 geboten, die Durchlöcherung dieser Bestimmung führe zu einer Erschütterung des Staatskredits. Die Kommission schlug einen anderen Entwurf vor, demzufolge der Regierung für die Verordnung vom 18. Mai 1866 zwar Indemnität erteilt, die Schließung der Darlehnskassen jedoch bis zum 30. September 1866 angeordnet werden sollte. Die Rechtshandlungen der Darlehnskassen sollten indessen nicht zur Anfechtung wegen der Nichtgenehmigung der Verordnung berechtigen.

Den Kommissionsentwurf nahm der Landtag [93]) am 19. September 1866 an.

Ferner erließ die Regierung, um die wirtschaftliche Not zu bekämpfen, ebenfalls im Mai 1866 eine vom Landtag später genehmigte Verfügung über die Aufhebung der gesetzlichen Zinsbeschränkungen [94]).

---

89) Schulthess, Europäischer Geschichtskalender 1866, am 7. Juni, S. 170.
90) Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 17.
91) geht hervor aus St. M.-Prot. vom 5. Juli 1866.
92) Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 56.
93) Sten. Ber. Abg.h. 1866, 20. Sitzung.
94) vgl. Bergengrün S. 327/8.

Ein Versuch zur Geldbeschaffung ist auch die zu Beginn der Mobilmachung zwischen der Regierung und der Bergisch-Märkischen Eisenbahngesellschaft eingegangene Abmachung, die den förmlichen Vertragsabschluß über den Verkauf der westfälischen Staatseisenbahn für 15 Millionen Taler an diese Gesellschaft vorbereitete. Die Regierung hatte die Absicht, den zu erwartenden Kaufpreis zur Deckung der Kriegskosten zu verwenden[95]), mußte aber von dem Geschäft Abstand nehmen, da das Abgeordnetenhaus dem Gesetzentwurf[96]) seine Genehmigung in der Sitzung vom 24. September 1866 versagte.

5. Die staatlichen Saarbergwerke.

In Zusammenhang mit den durch den Krieg von 1866 veranlaßten finanziellen Unternehmungen stehen auch die Pläne, welche die Verwertung der Kohlenbergwerke von Saarbrücken zum Gegenstand hatten.

Bereits Anfang 1863 hatte das Staatsministerium[97]) die Frage der Veräußerung dieser Gruben behandelt, das wohl zunächst von dem Wunsch geleitet war, größere finanzielle Unabhängigkeit von dem widerspenstigen Abgeordnetenhaus und insbesondere für den dänischen Krieg umfangreichere Mittel zu gewinnen. Vielleicht aber übten schon damals die Wünsche Napoleons nach einer Grenzberichtigung einen gewissen Druck aus, auf welche im Oktober 1862 der Kaiser Bismarck gegenüber angespielt hatte. Daraufhin regte der Berliner Bankier Gerson Bleichröder, Bismarcks finanzieller Vertrauensmann und Berater, im November 1863 an[98]), die fiskalischen Steinkohlenbergwerke in eine Aktiengesellschaft mit Staatsbeteiligung umzuwandeln. In der folgenden Zeit waren verschiedene Zeitungsgerüchte über einen Verkauf oder eine Verpachtung der Gruben im Umlauf[99]); auch die Handelskammer von Saarbrücken machte 1864 eine diesbezügliche Eingabe an den Handelsminister. Im Frühjahr 1866 setzten die Verhandlungen über die Saarbergwerke erneut ein; im April[98]) wiederholte der Geheime Kommerzienrat Bankier Abraham Oppenheim in Köln, ein Bruder des Direktors der Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft, den bereits von Bleichröder gemachten Vorschlag. Die Gerüchte, in deren Mittelpunkt früher Rothschild gestanden hatte, knüpften jetzt an Oppenheim an[99]).

Wenn auch die Bankhäuser de Rothschild Frères in Paris und S. Bleichröder in Berlin in enger Verbindung standen[100]) und Bis-

95) vgl. Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 15 S. 30.
96) Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 15 S. 27.
97) Ges. W., Bd. 5, Einl. zu Nr. 319.
98) ebd.
99) Hellwig SS. 156, 160, 162, 164, 167, 177.
100) vgl. hierzu Keudell S. 194 f.

marck in einem Erlaß[101]) vom 24. März 1866 an den preußischen Botschafter in Paris erwähnt, daß Rothschild mit ihm in Verhandlungen über die Kriegsfinanzierung stehe, so scheinen sie doch die Saargruben nicht betroffen zu haben. Denn, wie aus den Akten[102]) ersichtlich, waren es 1866 nur politische Ursachen, die eine Änderung der Rechtsverhältnisse der staatlichen Kohlengruben nahelegten.

Innerhalb des Staatsministeriums nahmen die Minister zu der angestrebten Nutzbarmachung der staatlichen Saarbergwerke in besonderen Voten Stellung[103]); Handels-, Justiz- und Finanzminister äußerten sich im ablehnenden Sinne, nur Bismarck[103]) befürwortete die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft mit Staatsbeteiligung, indem er dabei auf die bekannten Kompensationswünsche Napoleons hinwies, der das Saarland erwerben und die Grenzen von 1814 wieder herstellen wollte. Für den Fall eines ungünstigen Verlaufes des Krieges gegen Österreich, meinte Bismarck, bliebe bei einer Gebietsabtretung durch eine derartige „Metamorphisierung" Staatseigentum im Werte von 60 Millionen Talern in Händen des preußischen Staates. In der Sitzung des Staatsministeriums vom 2. Mai 1866 kam die Angelegenheit zur amtlichen Beratung[104]). Bismarck hob die Möglichkeit hervor, „daß Preußen durch kriegerische Ereignisse zur Abtretung des Saarbrücker Gebietes an Frankreich unabweisbar genötigt werden könnte". Er hielt es deshalb für vorteilhaft, wenn dem Staat das Übergewicht in einer Aktiengesellschaft gesichert würde; der Staat sollte als Hauptaktionär die Betriebsverwaltung und neun Zehntel der Aktien behalten und nur ein Zehntel veräußern[105]). Bismarck bezeichnete diese Umwandlung der Eigentumsverhältnisse „als eine Art Versicherung und die mit der Zulassung von Privataktionären gegen ein vielleicht nicht ganz ausreichendes Aequivalent möglicherweise verbundenen Einbuße, welche nach Lage des Sache nur als ein lucrum cessans anzusehen sei, als eine Art Assekuranzprämie, die bei dem großen Wert und der sehr exponierten Lage des Objektes nicht zu hoch bemessen sein dürfte". Nur Roon stimmte Bismarck bei. Die übrigen Minister brachten sowohl politische wie finanzielle Bedenken vor. Die öffentliche Meinung würde diese Maßnahme als Vorbereitung zu einer Abtretung auffassen. Auch sei die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, daß in diesem Fall die Aktien als Zubehör mit abzuliefern wären, sodaß die vorgeschlagene Verwandlung des unmittelbaren fiskalischen Eigentums in Aktienbesitz schwerlich den erwarteten Erfolg haben dürfte.

101) Ges. W. Bd. V, Nr. 274.
102) St. M. Prot.
103) Ges. W. Bd. V, Nr. 319, Votum vom 30. April 1866.
104) s. Anmerk. 102.
105) Akten Fin. M. Kriegskosten 1866.

Die protokollarisch nicht aufgenommene Abstimmung führte mit sechs Stimmen zu der Ablehnung von Bismarcks Vorschlag [106]).

6. Von der Heydts Eingreifen und die Genehmigung der Kriegsfinanzierung.

Die Feststellung, daß sich der Staatsschatz durch die Rüstungsausgaben zu leeren begann und die Aussichtslosigkeit, neue Mittel zu beschaffen, steigerten Bodelschwinghs Ratlosigkeit zu einer derartigen Unruhe, daß er nicht mehr zu einer eingehenden Erwägung finanzieller Maßnahmen imstande war. Um innere Sammlung zu finden, irrte er in jenen Tagen am frühen Morgen im Tiergarten umher. Auf diesen Wegen suchte er oft den Geschäftsinhaber der Discontogesellschaft Adolf Hansemann auf, um mit diesem erfahrenen, gedankenreichen Finanzmann die drängenden Tagesaufgaben zu besprechen. Allein die Aufgeregtheit Bodelschwinghs verhinderte jede sachliche Beratung [107]).

In einem Promemoria über den Geldbedarf der mobilen Armee vom 20. Mai 1866 [108]) weist der Finanzminister auf die Unmöglichkeit der Veräußerung der Wertpapiere hin und hält die Mittel zur Kriegführung nicht für ausreichend. Eine Bürgschaft dafür, daß der Geldbedarf bis zum 15. August 1866 als gedeckt anzusehen sei, könne er nicht übernehmen, weil die Aufnahme der Darlehnskassenscheine noch ungewiß und bei Kriegsausbruch ein Sinken der laufenden Staatseinnahmen zu befürchten sei. In einem an Bismarck gerichteten Begleitschreiben [108]) glaubt er sich nicht für die peinliche Finanzlage verantwortlich machen zu können und beklagt sich über seine Kollegen, daß sie seine Darstellungen der Finanzlage, die er nie als rosig geschildert habe, unbeachtet gelassen und zu einer Erwägung über die außerordentliche Beschaffung von Geldmitteln erst in letzter Zeit sich bereitgefunden hätten. Bismarck antwortete ihm in einem Schreiben vom 23. Mai 1866 [109]), er solle ihm schleunigst andere Vorlagen machen, durch welche der Geldbedarf für die mobile Armee unter allen Umständen sichergestellt würde.

Das daraufhin von Bodelschwingh kurz vor seinem Rücktritt aufgestellte Promemoria vom 29. Mai 1866 [109]) ist indessen nicht mehr als ernst gemeint zu bewerten. Der Finanzminister zählt darin alle Maßnahmen auf, deren Durchführung er selbst nicht befürwortet hatte, stellt sie gewissermaßen Bismarck zur Auswahl und findet

---

106) geht hervor aus einem Schreiben Bodelschwinghs an Bismarck vom 21. Mai 1866, in Akten St. M. Kriegskosten 1866.

107) Aufzeichnungen A. von Hansemanns b. Münch S. 116, b. Bergengrün, S. 323.

108) Akten St. M. Kriegskosten 1866.

109) s. Anmerk. 108.

schließlich keinen anderen Ausweg, als nur zum Zwecke der Geldgewinnung die staatlichen Bergwerke von Saarbrücken zu verkaufen. Die persönlichen Briefe des Finanzministers von Bodelschwingh aus jenen Tagen, insbesondere der an Bismarck gerichtete Begleitbrief vom 21. 5. 1866, spiegeln das Bild eines hilflosen, von Selbstvorwürfen gepeinigten Mannes wieder.

Am Abend des 31. Mai 1866 begab sich Bismarck zu von der Heydt[110]), um ihn zur Übernahme des Finanzministeriums zu bewegen; über den Hergang der Unterredung hat kein Außenstehender etwas erfahren[111]). Daß von der Heydt sich in dieser für Preußen so entscheidungsschweren Stunde zur Verfügung stellte, ist ihm als ein hohes Verdienst anzurechnen. Wenn man 1866 immer die Namen Bismarck, Moltke und Roon nennt, so darf man nicht vergessen, daß ihr erfolgreiches Handeln ohne die durch einen der besten preußischen Finanzminister geschaffene finanzielle Grundlage undenkbar ist.

Von der Heydt kamen für die Verwertung der Wertpapiere als wichtiges Geldbeschaffungsmittel, an welcher Aufgabe Bodelschwingh gescheitert war, seine Beziehungen zur Bankwelt zugute.

Zunächst forderte er Hansemann auf, ein Bankenkonsortium zu bilden, welches fürs erste in kleinen Beträgen Köln-Mindener Aktien übernehmen sollte. Ihr Kurs war in jenen Tagen an der Berliner Börse gerade günstig. Hansemann[112]) und Gerson Bleichröder hielten daher einen Kurs von 110% für angemessen; die anderen beteiligten Banken wollten jedoch nur 105% bewilligen. Der Finanzminister ging auf dieses Angebot nicht ein; er ließ die Aktien in kleinen Mengen durch die Seehandlung an der Börse fortlaufend verkaufen; die Kurse stiegen mit dem siegreichen Verlauf des Krieges.

Sodann[113]) veranlaßte v. d. Heydt die Bergisch-Märkische Eisenbahngesellschaft, den Staatsanteil von einer Million Talern zum Nennwert zurückzukaufen. Die Mittel dafür wurden von einem Verkaufskonsortium, das unter Führung der Discontogesellschaft (Hansemann) und des Bankhauses S. Bleichröder stand, beschafft. Von der Heydt verfaßte am 12. August 1866 eine Denkschrift über die Kriegskosten für den König[114]), aus der sich die Maßnahmen des neuen Finanzministers erkennen lassen. Er führte darin aus, daß der genaue Nachweis der wirklichen Kriegskosten erst nach dem Rechnungsabschluß des Jahres 1866 zu erbringen sei. Nach den Kassenabschlüssen Ende Juni 1866 ergebe sich, daß für Kriegszwecke rund 32 500 000 Taler bereitgestellt worden wären. Den Mehrbetrag gegen den Friedensetat veranschlagte er auf 10 Millionen Taler monatlich; für Juli glaubte er einen Mehrbedarf von nur 7½ Millionen Talern ansetzen zu können, weil im Juli die Truppenverpfle-

110) Bergengrün, S. 322.
111) Keudell S. 269; s. o. S. 20 ff.
112) Aufzeichnungen Adolf von Hansemanns b. Münch, S. 116 ff.
113) s. Anmerk. 112.
114) Abschrift in Akten St. M. Kriegskosten 1866.

gung zum Teil von den besetzten Gebieten geleistet würde. Bis Ende Juli würden sich daher die Ausgaben für Kriegszwecke auf insgesamt 40 Millionen Taler belaufen.

Zur Deckung dieser Kosten fanden nach den Angaben von der Heydts Verwendung:

1.	Die Bestände des Staatsschatzes bis Ende des Jahres 1865 in Höhe von	20 029 069 Talern,
2.	der Erlös für Eisenbahnaktien und zwar:	
	a) für eine Million Taler Bergisch-Märkischer Aktien	1 000 000 Taler,
	b) für 1 476 600 Taler Köln-Mindener Aktien	2 102 921 Taler,
	c) für Köln-Mindener Prioritätsaktien und Aktien der Oberschles. Bahn zusammen	540 400 Taler,
3.	der Verwaltungsüberschuß pro 1865 von	12 825 Talern,
4.	verschiedene Ablieferungen aus den besetzten Gebieten in Höhe von	300 000 Talern,
5.	vorausbezahlte direkte und indirekte Steuern, überschläglich	13 500 000 Taler,
6.	aus den bereitesten Beständen der Generalstaatskasse, besonders denjenigen, welche zur Deckung der Restausgaben des Jahres 1865 und zum Bau von Eisenbahnen bestimmt waren,	2 181 317 Taler.

Die unter 5 und 6 aufgeführten Beträge mußten jedoch der Generalstaatskasse zurückerstattet werden, weil sie zu anderen Leistungen, vor allem zur Bestreitung der etatsmäßigen Ausgaben vorgesehen waren. Die vorausbezahlten Steuern bestanden größtenteils in kreditierten indirekten Abgaben an Zöllen, Rüben-, Zucker-, Branntwein- und Stempelsteuer. Die zu der Vorausleistung herangezogenen Personen hatten entweder vor Fälligkeit gegen Zinsvergütung bar gezahlt oder der Staatskasse Wechsel gegeben; diese vom Staat diskontierten Wechsel übernahmen die preußische Bank und andere Banken.

Als die Regierung im September 1866 eine verzinsliche Staatsanleihe von 60 Millionen Talern in dem Gesetzentwurf [115]) über die außerordentlichen Ausgaben des Kriegs- und Marineverwaltung beantragte, welche nicht durch den im Indemnitätsgesetz nachgesuchten Kredit von 154 Millionen Talern gedeckt werden sollten, ließen sich die gesamten Kriegskosten in runden Summen übersehen. Der Mehrbedarf [116]) der Militär- und Marineverwaltung belief sich für das Jahr 1866 insgesamt auf 108 Millionen Taler; hierin waren auch die Kosten für die Demobilmachung und für die Aufrechterhaltung der Kriegsbereitschaft bis Ende des Jahres 1866 einbegriffen. Die Bestände des Staatsschatzes, Kriegskontributionen, Verkaufserlös

115) Sten. Ber. Abg.h. 1866/7, Anl. Nr. 20.
116) vgl. Bericht der Budgetkommission in Anl. Nr. 63, Sten. Ber. Abg.h. 1866, über Anl. Nr. 20.

für entbehrlich gewordene Pferde und andere Einnahmen brachten nach der Berechnung der Regierung eine Deckungssume von 30 942 000 Talern zusammen. Zwar waren an Kriegsentschädigungen 45 143 000 Taler zu erwarten; davon wollte aber die Regierung 37 700 000 Taler sofort verwenden, unter anderem zur Auffüllung des Staatsschatzes 27½ Millionen Taler und für Seeverteidigungszwecke 8 400 000 Taler, sodaß mit den restlichen Kriegsentschädigungen in Höhe von 7 443 00 Talern nur 38 385 000 Taler als Deckungsmittel dem Gesamtbedarf von 108 Millionen Talern gegenüberstanden.

Nach Angaben des Regierungskommissars in der Kommissionssitzung [117]) konnte man aus dem natürlich nur allmählich vorzunehdenden Verkauf der Köln-Mindener Aktien einen Betrag von 14 860 000 Talern erwarten. Auch rechnete die Regierung noch mit dem Verkaufserlös der westfälischen Eisenbahn in Höhe von 15 460 000 Talern, der aber infolge der Nichtgenehmigung ihres Vertrages mit der Bergisch-Märkischen Gesellschaft später [118]) ausfallen mußte. Den danach noch vorhandenen Bedarf von etwa 60 Millionen Talern wollte die Regierung zum Teil durch Ausgabe von verzinslichen Schatzanweisungen, zum Teil durch eine langfristige Anleihe decken.

Neben mancherlei anderen Bemängelungen griff man sowohl in der Kommissions- wie in der Plenarsitzung [119]) die Auffüllung des Staatsschatzes aus volkswirtschaftlichen und politischen Bedenken an. Der ungenutzt daliegende Staatsschaz werfe keine Zinsen ab; vor allem aber sei er eine „unkonstitutionelle" Einrichtung, die der Regierung jederzeit große Beträge zur Verfügung stelle und so das verfassungsmäßige Budgetbewilligungsrecht des Abeordnetenhauses gerade in entscheidenden Augenblicken wirkungslos machen könne. Der Antrag der Kommission, die nur die Ausgabe von 30 Millionen Talern verzinslicher Schatzanweisungen bewilligen wollte, lief auf Ablehnung der Regierungsvorlage hinaus.

Von der Heydt erklärte den Antrag der Kommission für unannehmbar und betonte dieser gegenüber, belehrt durch die bitteren Erfahrungen seines Amtsvorgängers, daß bei Ausbruch eines Krieges bare Mittel bereitstehen müßten. Allerdings war die Bemerkung des Finanzministers [120]): würden der Regierung die Hände gebunden, so könnte „Pflichtversäumnis oder Rechtsbruch" eintreten, einer Verständigung nicht förderlich.

Die Stimmung unter den Abgeordneten bei der Beratung des Gesetzentwurfes war wieder ebenso erregt wie bei Ausbruch des Verfassungskonfliktes im Oktober 1862. Doch wurde die Auflösung

117) Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 63.
118) Sten. Ber. Abg.h. 1866, 21. Sitzung, am 24. September 1866, S. 469.
119) Sten. Ber. Abg.h. 1866, 21. und 22. Sitzung, 24. und 25. September.
120) Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 63, S. 323.

des Landtages vermieden, die für den Fall der Ablehnung der Regierungsvorlage in Aussicht genommen war[121]). Es kam zu einer Verständigung zwischen dem Ministerium und dem Hause auf Grund des Abänderungsvorschlages, welchen der Abgeordnete Michaelis einbrachte[122]). Danach sollte die Regierung die noch erforderlichen Deckungsmittel bis zu 60 Millionen Talern im Wege des Kredits beschaffen, und zwar durch Ausgabe verzinslicher Schatzanweisungen bis zu 60 Millionen Talern oder durch Aufnahme einer verzinslichen Staatsanleihe bis zur Höhe von 30 Millionen Talern; um diese Summe sollte sich dann der Betrag der auszugebenden Schatzanweisungen vermindern. Aus den Kriegsentschädigungen sollte der Staatsschatz, der einen Höchstbestand von 30 Millionen Talern nicht überschreiten durfte, 27½ Millionen Taler erhalten. Die dem Staatsschatz nach den beiden Kabinettsorders von 1820 und 1826 an sich zustehenden, aber über den Höchstbetrag hinausgehenden Einnahmen sollten entweder im Staatshaushalt als Deckungsmittel aufgenommen und in den allgemeinen Staatsfond abgeführt oder zur Tilgung der Staatsschulden verwendet werden.

Ein Schritt des Entgegenkommens war die Erklärung der Regierung, daß der Landtag zur Verfügung über den Staatsschatz außer zu Kriegszwecken hinzugezogen werden solle. Als nun auch Bismarck im Hinblick auf die Erklärung der Opposition, als Vertrauensbeweis für seine auswärtige Politik der Regierungsvorlage ihre Zustimmung zu geben, zum Ausdruck brachte[123]), daß man die Frage vom außenpolitischen Standpunkt entscheiden und die Errungenschaften des Krieges verteidigen müsse, drang der Abänderungsvorschlag Michaelis mit 230 gegen 83 Stimmen durch. Am nächsten Tage erteilte ihm das Herrenhaus seine Zustimmung.

121) Brief Heydts an seinen Sohn Bernhard: Bergengrün S. 338.
122) Sten. Ber. Abg.h. 1866, Anl. Nr. 67.
123) Sten. Ber. Abg.h. 1866, 25. September.

LEBENSLAUF.

Am 13. März 1909 wurde ich in Berlin als Sohn des Majors a. D. Bernhard von Collani und seiner Ehefrau Johanna geb. Thiele geboren. Nach mehrmaligem Schulwechsel kam ich 1923 in das Alumnat des Joachimsthalschen Gymnasiums in Templin (Uckermark); dort legte ich im Februar 1930 die Reifeprüfung ab. Anschließend studierte ich an den Universitäten Berlin und Marburg Rechts- und Staatswissenschaften. Das erste juristische Staatsexamen bestand ich am 10. März 1934 am Oberlandesgericht in Kassel, die mündliche Doktorprüfung am 14. März 1935 vor der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Marburg.

Die Anregung zur vorliegenden Arbeit verdanke ich Herrn Professor D. Dr. Bredt.